



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG. 410.013.02.2018

Janusz Kubicki, Prezydent Miasta Zielona Góra  
Urząd Miasta Zielona Góra, ul. Podgórna 22,  
65-424 Zielona Góra

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/007

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Perspektywie Finansowej 2014-2020

# I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Urząd Miasta Zielona Góra, ul. Podgórna 22, 65-424 Zielona Góra                                                                                                                                                                                                                                           |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Janusz Kubicki, Prezydent Miasta Zielona Góra, zajmowane stanowisko od 5 grudnia 2006 r.                                                                                                                                                                                                                  |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Działania Instytucji Pośredniczącej na rzecz realizacji ZIT.</li><li>2. System wyboru projektów ZIT.</li><li>3. Prawdliwość wyboru projektów ZIT.</li><li>4. Realizacja wybranych projektów ZIT.</li><li>5. Efekty realizacji ZIT.</li></ol>                     |
| Okres objęty kontrolą               | Od 1 stycznia 2013 r. do 3 grudnia 2018 r.                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>                                                                                                                                                                                                                   |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Zielonej Górze                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Kontrolerzy                         | <ul style="list-style-type: none"><li>• Bogumiła Leszczyńska-Konczanin, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/89/2018 z 5 września 2018 r.</li><li>• Ewa Grosse, Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/87/2018 z 5 września 2018 r.</li></ul> |

(akta kontroli str.1-6)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Miasto jako jednostka realizująca (głównie poprzez Biuro Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych - Biuro ZIT) zadania Instytucji Pośredniczącej Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Zielonej Góry zapewniło warunki do realizacji zadań. Działania realizowane były w oparciu o Strategię Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Zielonej Góry, która uzyskała akceptację zarówno Instytucji Zarządzającej jak i Ministra Rozwoju. Miasto otrzymało desygnację, a przeprowadzane kontrole systemowe/badania audytowe zarówno przez Instytucję Zarządzającą jak i Ministerstwo Finansów nie wskazywały na występowanie istotnych nieprawidłowości, potwierdzały spełnianie kluczowych wymogów kontrolnych w zakresie zadań realizowanych przez IP.

W celu realizacji działań ZIT wypracowano we współpracy z Instytucją Zarządzającą system wyboru projektów. Przeprowadzanie ocen zgodności projektów ze Strategią ZIT oraz wybór projektów do dofinansowania – w zbadanym zakresie - następowały zgodnie z przyjętymi zasadami ocen, w oparciu o które prawidłowo sporządzono listę rankingową projektów oraz listę projektów do dofinansowania. Wdrażanie ZIT, w szczególności w odniesieniu do poziomu kontraktacji, stopnia realizacji poszczególnych umów o dofinansowanie, jak i wskaźników efektywnościowych, było na bieżąco monitorowane. W przypadku wystąpienia odchyleń w realizacji informowano o powyższym Instytucję Zarządzającą oraz podejmowano działania w kierunku dostosowywania terminów realizacji poszczególnych zadań do aktualnych możliwości ich realizacji przez beneficjentów. W wyniku podjętych działań intensyfikujących wdrażanie ZIT, w tym naprawczych, od 2017 r. osiągany jest nałożony przez Ministerstwo Rozwoju cel w zakresie poziomu kontraktacji, a wartość złożonych wniosków o płatność wskazuje na realność osiągnięcia również celu w zakresie certyfikacji wydatków za 2018 r.

Według stanu na dzień zakończenia kontroli NIK, nie ma zagrożeń prawidłowej realizacji na koniec 2018 r. większości (6 z 8) pierwotnie zaplanowanych efektów wyrażonych wskaźnikami produktu, ujętych w ramach wykonania RPO Lubuskie 2020, nałożonych na Instytucję Pośredniczącą do wykonania na mocy porozumienia zawartego z Instytucją Zarządzającą. W pozostałych dwóch przypadkach uzyskano zgodę Instytucji Zarządzającej na obniżenie poziomu wskaźnika bądź przesunięcie terminu jego realizacji.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości miały charakter formalny, polegający głównie na niezachowaniu przewidzianych porozumieniem międzygminnym, Strategią ZIT i instrukcją wykonawczą form zatwierdzania realizacji niektórych zadań przez Zarząd ZIT.

---

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe<sup>3</sup> kontrolowanej działalności**

Jednym z dwóch utworzonych na terenie województwa lubuskiego obszarów funkcjonalnych realizujących zintegrowane inwestycje terytorialne jest Miejski Obszar Funkcjonalny Zielonej Góry (dalej MOF ZG), który tworzą Miasto Zielona Góra oraz cztery gminy ościenne: Czerwieńsk, Sulechów, Świdnica i Zabór<sup>4</sup>. W związku z powyższym ww. gminy zawarły porozumienie w sprawie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego miasta wojewódzkiego Zielona Góra<sup>5</sup> (dalej porozumienie międzygminne), na mocy którego Miasto Zielona Góra jest Liderem porozumienia ZIT MOF Zielonej Góry (dalej Lider ZIT), poprzez którego realizowane będą zadania Instytucji Pośredniczącej ZIT (dalej IP).

(akta kontroli str. 50-56)

#### **OBSZAR**

### **1. Działania Instytucji Pośredniczącej na rzecz realizacji ZIT**

Opis stanu  
faktycznego

#### **1. Opracowanie systemu wdrażania ZIT**

1.1 Miasto jako Lider Porozumienia międzygminnego realizujący zadania IP ZIT uczestniczyło w programowaniu RPO w zakresie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych poprzez możliwość wyboru osi priorytetowych RPO-Lubuskie 2020 oraz działań przypisanych do tych osi, w ramach których będą realizowane inwestycje ZIT, miało również wpływ na wysokość środków alokowanych na te działania w ramach przyznanej kwoty alokacji na ZIT Zielona Góra. Kwestie powyższe były przede wszystkim przedmiotem spotkań odbytych przez Prezydenta Miasta z Zarządem Województwa Lubuskiego.

Miasto nie poniosło żadnych kosztów związanych z ww. udziałem w programowaniu ZIT.

(akta kontroli str. 7-12, 50-56)

1.2 Marszałek Województwa reprezentująca Instytucję Zarządzającą RPO Lubuskie 2020 (IZ) – na podstawie Porozumienia w sprawie powierzenia zadań Instytucji Pośredniczącej ZIT Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Zielonej Góry w ramach instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Regionalnego Programu Operacyjnego - Lubuskie 2020 z dnia 3 sierpnia 2015 r. (dalej porozumienie w sprawie powierzenia zadań IP) – przekazała do realizacji MOF Zielona Góra – stosownie do wymogu wynikającego z art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020<sup>6</sup> (dalej ustawa wdrożeniowa) - następujący zakres zadań:

<sup>3</sup>Oceny częstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>4</sup> Uchwała Nr 30/325/15 Zarządu Województwa Lubuskiego z dn. 21 kwietnia 2015 r. w sprawie wyznaczenia zasięgu terytorialnego Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla miejskiego obszaru funkcjonalnego Zielonej Góry w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego - Lubuskie 2020.

<sup>5</sup> FE-ZIT z dnia 3 września 2014 r. (Dz. U. Województwa Lubuskiego z 2014 r., poz. 1874) oraz FE-ZIT/2015 z dnia 23 czerwca 2015 r.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1431.

- przygotowanie Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Zielonej Góry (dalej Strategia ZIT), przy czym nie wskazano terminu/harmonogramu na realizację tego zadania,
- zadania związane z wyborem projektów w trybie konkursowym i pozakonkursowym, w tym m.in.: udział w wypracowaniu kryteriów wyboru projektów, co najmniej w zakresie zgodności ze Strategią ZIT, ocena specyficzna projektów (w zakresie zgodności ze Strategią ZIT), zatwierdzanie listy ocenionych projektów – wspólnie z IZ, udzielanie informacji dotyczących zasad i kryteriów wyboru projektów, prowadzenie monitoringu przygotowania oraz zgłaszanie gotowości do złożenia wniosków dotyczących projektów pozakonkursowych,
- prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych w zakresie realizowanych poddziałań.

(akta kontroli str. 13-27, 50-56)

Na mocy powyższego porozumienia IP ZIT zobowiązana została do:

- monitorowania realizacji powierzonych zadań, w tym przygotowania i przekazywania wszelkich informacji i sprawozdań w zakresie monitoringu powierzonych zadań na każde żądanie, w formie i terminie wskazanym przez IZ, bieżące monitorowanie projektów, współpracę z IZ w zakresie badań ewaluacyjnych, pomiaru wskaźników realizacji powierzonych zadań,
- udziału w bieżącej aktualizacji opisu funkcji i procedur,
- współpracy z IZ w zakresie badań ewaluacyjnych, analiz, ekspertyz dla powierzonych zadań,
- określenia procedur kontroli wewnętrznej, zapewnienia ścieżek audytu oraz poddania się kontroli uprawnionym podmiotom i procesowi desygnacji,
- niezwłocznego informowania IZ o trudnościach w realizacji powierzonych zadań,
- dokładania wszelkich starań w celu zrealizowania celów, wskaźników produktu i rezultatu wybranych do ram wykonania RPO–L2020, wskazanych w porozumieniu - Miasto jako IP ZIT współodpowiada za wybór odpowiednich projektów gwarantujących osiągnięcie celów pośrednich i końcowych wyrażonych we wskaźnikach.

Zakres przydzielonych zadań nie ulegał zmianie.

(akta kontroli str. 13-27)

Szczegółowy sposób realizacji ww. zadań i zobowiązań określony został w Instrukcji Wykonawczej Instytucji Pośredniczącej ZIT Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Zielonej Góry (dalej Instrukcja wykonawcza lub IW), zatwierdzonej przez Zarząd Województwa Lubuskiego (Zarząd Województwa lub ZWL). Instrukcja Wykonawcza była zmieniana czterokrotnie, w tym w związku potrzebą doprecyzowań w zakresie opisu kryteriów oceny zgodności projektów ze Strategią ZIT. Każda zmiana została zatwierdzona przez Zarząd Województwa.

(akta kontroli str. 50-56)

Zadania IP realizowane były przy pomocy utworzonego do tego celu Biura ZIT. Biuro ZIT prowadziło obsługę administracyjną i merytoryczną ZIT i funkcjonowało w ramach struktury Urzędu Miasta Zielona Góra. Zgodnie z zapisami Instrukcji Wykonawczej docelowy stan zatrudnienia w Biurze wynosić powinien 4 etaty, w tym kierownik Biura, stanowisko ds. wdrażania mechanizmu ZIT, stanowisko ds. promocji i informacji oraz stanowisko ds. monitoringu i sprawozdawczości. Planowany stan zatrudnienia w Biurze nie ulegał zmianom.

(akta kontroli str. 50-56)

W latach 2015-2016 w Biurze zatrudnienie wynosiło 4 etaty. Od czwartego kwartału 2017 r. rzeczywista obsada stanowisk zmniejszała się (głównie wskutek korzystania przez pracowników z urlopów macierzyńskich). Na dzień 1 października 2018 r. w Biurze zadania wykonywane były faktycznie w ramach 2,5 etatu obsługi Biura (do ww. zatrudnienia doliczano 1/3 etatu pracownika Departamentu Finansowego, który odpowiadał za finansowe rozliczanie dotacji na funkcjonowanie Biura ZIT).

(akta kontroli str. 50-56)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że zwiększenie zatrudnienia w Biurze nie jest możliwe ze względu na konieczność przejmowania finansowania kosztów zatrudnienia w Biurze ZIT od 2020 r. (30 % kosztów). Dodał, że sytuacja zatrudnieniowa w Biurze poprawi się w I kwartale 2019 r., po powrocie do pracy z urlopu macierzyńskiego jednego pracownika.

(akta kontroli str. 546-551)

1.3. Podstawowym dokumentem, w oparciu o który współfinansowane były projekty realizowane w formule ZIT, to Strategia ZIT MOG Zielona Góra. Dokument opracowany został przez firmę zewnętrzną. Wyboru podmiotu dokonano na podstawie rozeznania rynku (rozesłano ofertę drogą mailową do 3 podmiotów). Wybrano podmiot, który zaoferował najniższą cenę spośród trzech otrzymanych ofert. Na podstawie umowy zawartej przez Prezydenta Miasta Zielona Góra w dniu 6 grudnia 2013 r. wybranemu podmiotowi zlecono opracowanie Strategii ZIT w terminie do 31 marca 2014 r., wydłużonym następnie do dnia 31 maja 2014 r. W umowie wskazano, że strategia powinna być opracowana zgodnie z Zasadami realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce zatwierdzonymi przez Ministra Rozwoju Regionalnego w lipcu 2013 r. oraz m.in. z umową partnerstwa 2014-2020. Koszt opracowania strategii – koszt pierwotny powiększony o koszt dwóch dodatkowych umów<sup>7</sup> zawartych dnia 1 kwietnia 2015 r. oraz 11 stycznia 2016 r. - wyniósł łącznie 94,1 tys. zł brutto. Strategia ZIT była jeden raz zaktualizowana. Aktualizacji dokonało Miasto Zielona Góra w porozumieniu z pozostałymi gminami Związku ZIT.

(akta kontroli str.50-56, 64-90)

1.4 Prezentacja podstawowych założeń Strategii ZIT MOF Zielona Góra Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju miała miejsce na spotkaniu w Ministerstwie zorganizowanym z inicjatywy Ministerstwa w dniu 4 czerwca 2014 r., natomiast przekazanie projektu tego dokumentu do zaopiniowania Zarządowi Województwa Lubuskiego po raz pierwszy nastąpiło w dniu 11 maja 2015 r. Porozumienie w sprawie powierzenia przez IZ Miastu zadań IP nie określało terminu na przedłożenie IZ do zaopiniowania projektu Strategii ZIT.

(akta kontroli str.50-56)

W pierwszym okresie proces uzgadniania i opiniowania treści Strategii ZIT – zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Zastępcę Naczelnika Wydziału Funduszy Europejskich Urzędu Miasta Zielona Góra - dokonywany był przede wszystkim z Ministerstwem, a od kwietnia 2015 r. aktywny udział w tym procesie brała również IZ. Dokument był opiniowany kilkakrotnie zarówno przez Ministerstwo jak i IZ, ponieważ przekazywane wersje Strategii ZIT wymagały dokonania zmian i uzupełnień.

(akta kontroli str. 556-568)

---

<sup>7</sup> Ich przedmiotem była aktualizacja Strategii ZIT.

W związku z otrzymywanymi uwagami Miasto dokonywało zmian w projekcie Strategii ZIT i przekazywało dokument ponownie do opiniowania. Przedłożona dokumentacja wskazywała, że Minister Infrastruktury i Rozwoju/Minister Rozwoju czterokrotnie przekazywał Miastu uwagi do założeń/projektów Strategii, a dotyczyły one m.in. potrzeby uzupełnienia Strategii w zakresie diagnozy o analizę źródeł problemów i lokalizacji ich występowania, map obrazujących występowanie najważniejszych problemów na terenie MOF, uzupełnienia analizy SWOT o priorytetyzację problemów, które mają zostać rozwiązane przy pomocy ZIT, nadania dokumentowi charakteru zintegrowanego na wszystkich poziomach: celów, działań, priorytetów, uzupełnienia dokumentu o opis planowanych do realizacji projektów i systemu ewaluacji Strategii ZIT, propozycje kryteriów wyboru projektów dla projektów wybieranych w trybie konkursowym.

(akta kontroli str. 50-56, 93-121)

Zarząd Województwa Lubuskiego reprezentowany przez Marszałka Województwa Lubuskiego również wnosił uwagi do projektów Strategii ZIT przedstawianych przez Prezydenta Miasta Zielona Góra (w formie pism lub kierowanych drogą elektroniczną). Uwagi dotyczyły m.in. braku szczegółowych informacji na temat planowanych do realizacji projektów, niespójności wskaźników z wytycznymi w zakresie monitorowania, braku informacji o kompleksowości rozwiązań danego problemu na terenie całego ZIT, braku informacji dotyczących problemów w zakresie efektywności energetycznej, konieczności uzupełnienia dokumentu o pełne nazwy wskaźników zakładanych efektów (wskaźnik rezultatu/produktu), uzupełnienia opisu poszczególnych poddziałań i zapewnienia ich zgodności ze Szczegółowym Opiskiem Osi Priorytetowych (SzOOP), braku informacji o problemach społecznych występujących na tym terenie, niewłaściwej kwalifikacji projektów do poddziałań i osi priorytetowych, braku prognozy w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko.

(akta kontroli str. 50-56, 141-176)

W związku z opóźnieniami w przyjęciu Strategii ZIT, w stosunku do terminu pierwotnie określonego w Zasadach realizacji Zintegrowanych Inwestycji terytorialnych w Polsce zatwierdzonych przez Ministra Rozwoju Regionalnego w lipcu 2013 r. zaktualizowanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju pismem dnia 23 lutego 2015 r., ZIT MOF Zielona Góra został zobowiązany (na podstawie pisma IZ z dnia 3 czerwca 2015 r.) do opracowania programu naprawczego określającego harmonogram przyjęcia Strategii ZIT. Z opracowanego programu wynikało, że Strategia ZIT, po naniesieniu zmian wynikających z otrzymanych w procesie opiniowania uwag, po raz kolejny przedłożona zostanie do zaopiniowania w terminie do 31 lipca 2015 r. Termin powyższy został dochowany.

(dowód: akta kontroli str. 154, 192-197)

W sprawie długotrwałego, trwającego około półtora roku procesu uzgadniania Strategii ZIT z Ministrem Rozwoju i Instytucją Zarządzającą, Prezydent Miasta wyjaśnił m.in., że pierwsza wersja Strategii ZIT została opracowana przed wejściem w życie ustawy wdrożeniowej regulującej zakres strategii oraz procedurę jej zatwierdzania. Na tym etapie Strategia ZIT miała być dokumentem ogólnym, nie była ustalona szczegółowa droga jej zatwierdzania. W momencie gdy zapadła decyzja, że Strategia ZIT ma być częścią RPO nastąpiła konieczność jej preredagowania i napisania jej zgodnie ze standardem RPO. W międzyczasie trwały również negocjacje z MliR w sprawie finansowania projektów komplementarnych. Wszystkie te działania wymagały systematycznego wprowadzania zmian do projektu Strategii ZIT.

(dowód: akta kontroli str. 546-551)

Ostatecznie akceptację Ministra Rozwoju i ZWL uzyskała Strategia ZIT w wersji przekazanej obu ww. instytucjom przy piśmie z dnia 31 grudnia 2015 r.. Przekazanie dokumentu nastąpiło z zachowaniem ostatecznego terminu wyznaczonego dla MOF Zielona Góra przez Ministra Rozwoju pismem z dnia 30.11.2015 r.<sup>8</sup>.

ZWL zaopiniował pozytywnie powyższy dokument w dniu 12 stycznia 2016 r.<sup>9</sup>, natomiast Minister Rozwoju - pismem z dnia 21 stycznia 2016 r.

(akta kontroli str. 123-140, 177-191)

Zaakceptowana Strategia ZIT zawierała w szczególności:

- diagnozę obszaru realizacji ZIT wraz z analizą problemów rozwojowych,
- cele, jakie mają być zrealizowane w ramach ZIT, oczekiwane rezultaty i wskaźniki rezultatu i produktu,
- kryteria wyboru projektów w trybie konkursowym,
- listę projektów wybieranych w trybie pozakonkursowym (jeden projekt),
- źródła jej finansowania,
- warunki i procedury obowiązujące w realizacji strategii ZIT,

tj. elementy o których mowa w art. 30 ust. 8 ustawy wdrożeniowej.

(akta kontroli str.50-56)

Strategia ZIT była jeden raz aktualizowana, przede wszystkim w celu jej dostosowania do opisu SzOOP i ustaleń Komitetu Monitorującego RPO, co było przedmiotem spotkania odbytego w Ministerstwie Rozwoju w dniu 26 lipca 2016 r. Wprowadzone zmiany polegały na przede wszystkim na:

- dostosowaniu zapisów Strategii do opisu SzOOP i ustaleń KM RPO, o czym mowa wyżej,
- wprowadzeniu zmian w alokacji środków w planie finansowym bez zmiany wartości ogółem alokacji,
- uszczegółowieniu kryteriów ocen zgodności projektów objętych wnioskami o dofinansowanie ze Strategią ZIT.

Projekt zmiany Strategii ZIT przekazano do zaopiniowania IZ oraz jednocześnie do Ministra Rozwoju w dniu 10 sierpnia 2016 r. ZWL pozytywnie zaopiniował powyższą zmianę uchwałą z dnia 23.08.2016 r., natomiast Minister Rozwoju – pismem z dnia 25 sierpnia 2016 r.

(akta kontroli str.50-56, 198-200, 201-204)

1.5. W Strategii ZIT przewidziano realizację działań/poddziałów w ramach ośmiu z dziewięciu osi priorytetowych (OP) RPO Lubuskie - 2020. Wykaz osi i alokacji środków – według drugiej wersji Strategii ZIT - przedstawia się następująco:

- OP 1 - Gospodarka i innowacje, poddziałanie 1.3.3 Tereny inwestycyjne – 985,4 tys.euro,
- OP 2 - Rozwój cyfrowy, poddziałanie 2.1.2 Rozwój społeczeństwa informacyjnego – 114,6 tys.euro,
- OP 3 - Gospodarka niskoemisyjna, poddziałanie 3.2.3 Efektywność energetyczna – 8.039,8 tys.euro, poddziałanie 3.3.3 Ograniczenie niskiej emisji w miastach - 11.030,2 tys.euro,
- OP 4 - Środowisko i kultura, poddziałanie 4.4.3 Zasoby kultury i dziedzictwa kulturowego – 3.255,0 tys.euro, poddziałanie 4.5.2 Kapitał przyrodniczy regionu – 3.544,7 tys.euro,
- OP 5 - Transport, poddziałanie 5.1.3 Transport drogowy – 6.500,0 tys. euro,

<sup>8</sup> Znak DKS.II.8440.25.2015.KS.129.

<sup>9</sup> Uchwała Zarządu Województwa Lubuskiego Nr 83/976/16.

- OP 7 - Równowaga społeczna, poddziałanie 7.4.2 Aktywne włączenie w ramach podmiotów integracji społecznej – 5.500,0 tys.euro,
- OP 8 - Nowoczesna edukacja, poddziałanie 8.1.3 Wyrównywanie dysproporcji w jakości kształcenia na poziomie elementarnym – 700,0 tys.euro, poddziałanie 8.2.3 Wyrównywanie dysproporcji w jakości kształcenia na poziomie ogólnym – 5.286,5 tys.euro,
- OP 9 - Infrastruktura społeczna, poddziałanie 9.1.2 Infrastruktura zdrowotna i usług społecznych – 1.803,4 tys.euro, poddziałanie 9.2.3 Rozwój obszarów zmarginalizowanych – 11.586,0 tys.euro.

W ramach Strategii przewidziano również realizację projektów komplementarnych finansowanych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ). Łączna alokacja środków UE dla ZIT MOF Zielonej Góry ze środków RPO Lubuskie 2020 wynosi 58.345,7 tys. euro. Alokacja ze środków POLiŚ nie została w Strategii ZIT w pełni oszacowana. Wartość dofinansowania projektów komplementarnych finansowanych z POLiŚ - wg stanu na koniec 2017 r. - wyniosła około 46.673 tys. euro<sup>10</sup>.

(akta kontroli str. 205-229)

1.6. Urzędowi Miasta Zielona Góra jako realizującemu zadania Instytucji Pośredniczącej udzielona została przez Ministra Rozwoju desygnacja (pismo z 9 lutego 2016 r.), co stanowiło spełnienie warunku, o którym mowa w art. 15 ust. 2 ustawy wdrożeniowej.

(akta kontroli str. 230)

Uzyskanie desygnacji poprzedzone zostało złożeniem przez Prezydenta Miasta Zielona Góra (pismem z dnia 28 września 2015 r.) deklaracji gotowości do poddania się ocenie. W ramach przeprowadzonego audytu desygnacyjnego (sprawozdanie wstępne niezależnego podmiotu audytowego z listopada 2015 r.) Miastu jako Instytucji Pośredniczącej wydane zostały rekomendacje dotyczące:

- ujednolicenia w obowiązujących dokumentach zapisów w zakresie obsady Biura ZIT oraz zatwierdzenia regulaminu wewnętrznego Wydziału Funduszy Europejskich, z przypisanymi zadaniami IP,
- zapewnienia identyfikacji „wrażliwych” stanowisk oraz mechanizmów zabezpieczających (zasada „dwóch par oczu”),
- uzupełnienia Instrukcji Wykonawczej o formularz (tabela zmian) do instrukcji zarządzania zmianami IW oraz doprecyzowania zapisów odnoszących się do możliwości wystąpienia odstępstw od procedur,
- zapewnienia zgodności procedur IW ze wszystkimi zadaniami delegowanymi na IP ZIT,
- uzyskania pozytywnych opinii Strategii ZIT,
- doprecyzowania zapisów procedur w zakresie archiwizacji.

W odpowiedzi na wydane rekomendacje Prezydent Miasta - za pośrednictwem IZ - zadeklarował ich realizację przede wszystkim poprzez korektę procedur. Minister Finansów pismem z dnia 28 stycznia 2016 r. przekazał Marszałkowi Województwa Lubuskiego sprawozdanie niezależnego podmiotu audytowego dotyczące RPO - Lubuskie 2020, z którego wynikało spełnienie przez Miasto Zielona Góra kryteriów desygnacji.

(akta kontroli str. 231-265)

1.7. W związku z późnym w stosunku do rozpoczęcia perspektywy finansowej 2014-2020 przyjęciem Strategii ZIT, a w konsekwencji niewielkim zakresem działań ZIT realizowanych w latach 2014-2016, IP ZIT została zobowiązana przez Zarząd Województwa (na podstawie pisma Ministerstwa Rozwoju z 21 listopada 2016 r.) do

<sup>10</sup> Przeliczone z wartości w zł - wg kursu 1 euro = 4,2072 zł.

opracowania planu naprawczego mającego na celu intensyfikację działań ZIT. Opracowany przez IP wspólnie z Zarządem Województwa plan naprawczy, zatwierdzony przez Zarząd Województwa, przekazany został IP do realizacji przy piśmie z 15 grudnia 2016 r. W planie tym założono:

- skrócenie terminów składania wniosków o płatność oraz możliwość składania wniosków o płatność częściej niż jeden raz w miesiącu w przypadku gdy planowane są do poniesienia wydatki o znacznej wartości,
- zaangażowanie pracowników Biura ZIT w rozliczanie i egzekwowanie zakładanych do realizacji zadań przez koordynatorów gminnych, zapewnienia koordynatorom udziału w odpowiednich szkoleniach w przypadku braku specjalistycznej wiedzy,
- skrócenie czasu naboru (do ok. 7 dni) i terminów oceny wniosków na poszczególnych etapach oceny w konkursach dedykowanych ZIT,
- dostarczanie do IZ załączników do umowy o dofinansowanie w terminie 5 dni kalendarzowych od publikacji listy rankingowej,
- niezwłoczne informowania IZ o możliwych do zakontraktowania środkach finansowych powstających w wyniku oszczędności poprzetargowych.

Ww. plan naprawczy zyskał akceptację Ministra Rozwoju przekazaną IP pismem z dnia 9 lutego 2017 r.

(akta kontroli str. 266-290)

Realizacja programu przebiegała prawidłowo. Realizacja planu kontraktacji została oceniona pozytywnie przez IZ już po I kwartale 2017 r.

(akta kontroli str. 556-558)

Minister Rozwoju również uznał<sup>11</sup> za satysfakcjonujący - wg stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. - poziom alokacji kontraktacji dla ZIT MOF Zielona Góra wynoszący 66,62 % przy minimalnej wielkości planowanej w wysokości 54,81%.

(akta kontroli str. 291)

1.8. W związku z niskim poziomem certyfikacji środków w ramach ZIT, Zarząd Województwa pismem z dnia 13 lipca 2017 r. zobowiązał IP do opracowania w terminie do 31 lipca 2017 r. planu naprawczego na rok 2017 w zakresie certyfikacji oraz wprowadził obowiązek sprawozdawania z założonych celów certyfikacji co dwa miesiące. Plan naprawczy w zakresie certyfikacji na pozostałe 5 miesięcy roku 2017 przedłożony został Zarządowi Województwa przy piśmie z 31 lipca 2017 r. Zakładał on do końca października 2017 r. złożenie wniosków o płatność w ramach 17 umów na łączną kwotę 28.823,5 tys. zł wydatków kwalifikowalnych.

(akta kontroli str.294-303)

Sprawozdania z realizacji planu naprawczego w zakresie certyfikacji przekazane zostało Zarządowi Województwa przy pismach z dnia 5 października oraz 11 grudnia 2017 r. i obejmowały okres do 29 listopada 2017 r. Z powyższych sprawozdań wynikało, że ZIT nie wykonał założeń planu w zakresie wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych we wnioskach o płatność. Na zaplanowane złożenie wniosków o płatność na wartość 28.823,5 tys. zł, wykonano wartość 14.433,5 tys. zł, tj. 50,1% planu. Jako przyczynę powyższego wskazano przede wszystkim nieprzewidziane trudności w realizacji projektu, których nie udało się przewidzieć na etapie projektowania (projekt związany z budową ulicy Aglomeracyjnej), przedłużający się okres rozliczeń płatności z wykonawcami realizującymi projekty z udziałem podwykonawców oraz trudności z wyłanianiem wykonawców robót budowlanych.

---

<sup>11</sup> Pismem z 21 lipca 2017 r.

(akta kontroli str.304-315)

W konsekwencji na podstawie pisma Ministra Rozwoju z dnia 14 grudnia 2017 r. ZIT MOF Zielona Góra został zobowiązany do przekazania planów działania ZIT w zakresie wniosków o płatność również na rok 2018. Plan taki przekazany został Zarządowi Województwa<sup>12</sup>. Zaplanowano w nim złożenie wniosków w ramach wszystkich osi priorytetowych na łączną wartość dofinansowania wnoszącą 126.903,2 tys. zł. Wg stanu na 30.10.2018 r. złożono wnioski na wartość dofinansowania wynoszącą 100.661,9 tys.zł. Przyznane dofinansowanie w ramach zatwierdzonych wniosków o płatność stanowiło 19,15% alokacji<sup>13</sup> przy minimalnym akceptowanym na koniec 2018 r. przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju poziomie zaakceptowanych wniosków o płatność w wysokości 26,4%. Miasto nie przewiduje trudności w realizacji tego planu w 2018 r. Status wniosków o płatność „w trakcie oceny” mają bowiem wnioski o płatność na łączną kwotę dofinansowania wynoszącą 29.880,5 tys. zł. Ich zaakceptowanie przez IZ do końca 2018 r. zwiększyłoby poziom certyfikacji do 31,32%.

(akta kontroli str.316-321,525-535)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

## 1.2 Przeprowadzanie kontroli w zakresie ZIT

Opis stanu  
faktycznego

Miastu jako IP nie zostały powierzone zadania w zakresie kontroli wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie projektów lub beneficjentów realizujących projekty w ramach ZIT.

(akta kontroli str.327)

Miasto jako IP poddawane było kontroli systemowej przez IZ w zakresie weryfikacji poprawności stosowania procedur oraz przestrzegania zapisów porozumienia w sprawie powierzenia zadań IP w następujących okresach:

- od 13 do 20 maja 2016 r.,
- od 24 kwietnia do 12 maja 2017 r.,
- od 11 do 15 czerwca 2018 r.

W ich wyniku nie stwierdzano nieprawidłowości, w związku z powyższym nie wydawano zaleceń.

(akta kontroli str.327)

Miasto jako IP kontrolowane było również przez upoważnionych pracowników Ministerstwa Finansów w ramach audytu systemu zarządzania i kontroli w zakresie kluczowych wymogów kontrolnych RPO Lubuskie na lata 2014–2020. Czynności audytowe przeprowadzono w okresie:

- od 7 marca do 29 lipca 2016 r.,
- od lipca do października 2017 r.

W ramach ww. badań audytowych potwierdzono spełnienie kluczowych wymogów kontrolnych w zakresie zadań realizowanych przez IP.

(akta kontroli str. 327)

Ponadto Miasto jako IP kontrolowane było przez Ministerstwo Finansów w dniach od 4 do 14 grudnia 2017 r. w ramach audytu gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014 – 2020. Treść protokołu kontroli nie wskazuje na stwierdzenie nieprawidłowości. Wg stanu

<sup>12</sup> Przy piśmie z dnia 10 stycznia 2018 r.

<sup>13</sup> Wg kursu euro wynoszącego 4,2072 zł, zastosowanego przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju do wyznaczenia celów kontraktacji i certyfikacji na rok 2018.

na 25.10.2018 r. do Miasta nie wpłynął żaden inny dokument pokontrolny (w tym w formie zaleceń pokontrolnych).

(akta kontroli str.327)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

**OBSZAR**

## **2. System wyboru projektów ZIT**

### **Ustanowienie systemu wyboru projektów ZIT**

Opis stanu  
faktycznego

2.1 Stosownie do uprawnień uzyskanych na podstawie postanowień porozumienia w sprawie powierzenia zadań IP, Miasto jako IP opracowało projekt kryteriów oceny projektów w zakresie ich zgodności ze Strategią ZIT, których ostateczny kształt został wypracowany w drodze konsultacji z IZ, zatwierdzony przez Komitet Monitorujący RPO - L2020. Ww. kryteria<sup>14</sup> oceny przytoczone zostały w Strategii ZIT oraz Instrukcji wykonawczej. W Instrukcji wykonawczej szczegółowo uregulowano zakres czynności w zakresie przeprowadzania ocen strategicznych z przypisaniem ich do konkretnych stanowisk, wskazano formę i zakres sporządzanych dokumentów oraz osoby je sporządzające, zatwierdzające, w tym wybór projektów do dofinansowania ze strony IP (wybór projektów dokonywany jest wspólnie z IZ). W trakcie funkcjonowania ZIT MOF Zielona Góra kryteria ocen ulegały zmianom. Proponowane zmiany były zatwierdzane przez KM RPO-L2020. Zakres zadań realizowanych przez IP jak i tryb przyjęcia kryteriów oceny projektów pod kątem zgodności ze Strategią ZIT był zgodny z postanowieniami porozumienia w sprawie powierzenia zadań IP oraz z zasadami określonymi w Rozdziale 9 (Wybór projektów w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych) Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020 wydanych przez Ministra Inwestycji i Rozwoju<sup>15</sup>.

(akta kontroli str. 339-374)

2.2. IP uczestniczyła w opracowywaniu harmonogramów naboru wniosków o dofinansowanie - opracowywała projekty rocznych harmonogramów naboru wniosków o dofinansowanie dla ZIT i przekazywała je do IZ. W trakcie poszczególnych lat Miasto jako IP zgłaszało też wnioski o zmiany terminów ogłoszeń, naborów wniosków w stosunku do pierwotnie zatwierdzonych przez IZ harmonogramów naboru.

(akta kontroli str. 376- 409, 573)

2.3 Zgodnie z postanowieniami porozumienia w sprawie powierzenia zadań IP, Miasto nie pełniło funkcji instytucji organizującej konkurs. IP miała natomiast możliwość konsultowania z IZ treści regulaminów konkursów, przed ogłoszeniem każdego konkursu. Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez zastępcę naczelnika Wydziału Funduszy Europejskich Urzędu Miasta, IP zgłaszała uwagi w odniesieniu do niektórych z nich dotyczące wysokości alokacji środków proponowanych w

<sup>14</sup> Ocenę strategiczną przeprowadza się w oparciu o ocenę spełnienia następujących kryteriów: zgodność projektu ze Strategią ZIT MOF Zielona Góra, stopień realizacji wskaźników produktu i rezultatu określonych dla danego poddziałania w Strategii ZIT, rozwiązanie problemu dodatkowego wskazanego w Strategii ZIT, oddziaływanie terytorialne efektów realizacji projektu.

<sup>15</sup> Znak MR/2014-2020/9(3) oraz wcześniejsze wersje.

konkursach, terminów trwania naboru wniosków, katalogu kosztów kwalifikowalnych. W większości przypadków uwagi te były przez IZ uwzględniane.

(akta kontroli str. 13-28, 556-558)

2.4 IP ustanowiła wewnętrzne procedury wyboru projektów ZIT. Zawarte zostały one w Instrukcji wykonawczej IP ZIT Zielona Góra. Instrukcja ta określała m.in. czynności oraz sposób i termin wykonania zadań w zakresie wyboru projektów, rejestracji, obiegu i archiwizacji dokumentów, realizacji obowiązków sprawozdawczych, opracowywania i zatwierdzania procedur przez poszczególnych pracowników Biura ZIT, Lidera ZIT MOF Zielona Góra oraz Zarząd ZIT. Instrukcja i jej zmiany każdorazowo zatwierdzone zostały przez IZ. Sposób realizacji zadań zgodny był z zakresem uprawnień wynikających z porozumienia w sprawie powierzenia zadań IP oraz przepisów prawa i wytycznych w zakresie funkcjonowania ZIT.

(akta kontroli str.410-430, 573)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Formalnie projekty zmian kryteriów oceny zgodności projektów ze Strategią ZIT oraz projekt i proponowane zmiany Instrukcji Wykonawczej Instytucji Pośredniczącej ZIT MOF Zielona Góra (IW) nie były zatwierdzane/akceptowane przez Zarząd ZIT przed ich przekazaniem do zatwierdzenia odpowiednio przez Komitet Monitorujący RPO – L2020 (KM L2020) i Instytucję Zarządzającą (ZWL). W protokołach z posiedzeń Zarządu ZIT nie odnotowano czy ww. kwestie były przedmiotem posiedzeń, Zarząd ZIT nie podejmował również uchwał w powyższych kwestiach.

(dowód: 431-444,445).

Wymóg zatwierdzania ww. dokumentów przez Zarząd ZIT wynikał z postanowień § 4 pkt 2 ppkt 2 i 4 porozumienia międzygminnego zawartego w dniu 23 czerwca 2015 r. przez Miasto Zielona Góra z czterema ościennymi gminami tworzącymi MOF Zielona Góra.

Kwestie zatwierdzania ww. dokumentów regulują również:

- Instrukcja Wykonawcza IP<sup>16</sup> - Zadania Zarządu ZIT - pkt 1.3.2 ppkt 2 i 4, do których należą akceptacja propozycji kryteriów wyboru operacji finansowanych w ramach ZIT MOF ZG (na zatwierdzenie propozycji kryteriów ocen w formie uchwały Zarządu wskazuje natomiast pkt 1.4.1 ppkt 5 IW) oraz zatwierdzanie regulaminów podmiotów uczestniczących we wdrażaniu ZIT MOF ZG, bez wskazania formy tego zatwierdzenia;
- Strategia ZIT - zgodnie z zapisami rozdziału VII.1. Zadania Zarządu ZIT, ppkt 2 i 4 - ww. dokumenty powinny być zatwierdzone przez Zarząd ZIT, w tym akceptacja propozycji kryteriów ocen powinna nastąpić w drodze uchwały Zarządu ZIT (rozdział VII.2.pkt II ppkt 2 do 4 Strategii ZIT), natomiast w przypadku regulaminów - nie określono formy ich zatwierdzenia.

(dowód: 7-12, 205-228, 410-463)

Prezydent Miasta, jednocześnie Przewodniczący Zarządu ZIT, wyjaśnił, że ww. dokumenty były przedstawiane Zarządowi ZIT, a przyczyną braku podjęcia uchwały Zarządu ZIT w sprawie akceptacji projektu kryteriów oceny strategicznej oraz braku udokumentowania akceptacji Zarządu ZIT dla IW było przeoczenie.

(akta kontroli str. 552-555)

<sup>16</sup> Wersja zatwierdzona 21 listopada 2017r.; wcześniejsze dokumenty również zawierały zapisy nt. zakresu zadań Zarządu ZIT.

Zdaniem NIK – odnosząc się do złożonych wyjaśnień - konieczne jest dokumentowanie zakresu spraw załatwianych na posiedzeniach Zarządu ZIT dotyczących organizacji i funkcjonowania ZIT celem wyeliminowania wątpliwości co do zakresu spraw będących faktycznie przedmiotem tych posiedzeń oraz co do faktycznego stanowiska Zarządu ZIT w zakresie ich załatwiania.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. Prezydent Miasta podejmował należyte działania w zakresie realizacji zadań powierzonych przez IZ RPO Lubuskie 2020 oraz przydzielonych Miastu na mocy porozumienia międzygminnego, w tym w zakresie opracowywania kryteriów oceny wniosków pod kątem zgodności ze Strategią ZIT oraz wewnętrznych procedur w zakresie sposobu i terminu realizacji poszczególnych zadań IP. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła braku udokumentowania akceptacji przez Zarząd ZIT projektów kryteriów ww. ocen oraz Instrukcji Wykonawczej przekazanych do zatwierdzenia przez Komitet Monitorujący / Instytucję Zarządzającą.

#### OBSZAR

### 3. Prawdliwość wyboru projektów ZIT

#### Wybór projektów do dofinansowania

Opis stanu  
faktycznego

3.1. W Strategii ZIT, w trybie pozakonkursowym finansowanym ze środków ZIT przewidziano realizację tylko jednego poddziałania: 5.1.3 Transport drogowy – budowę ulicy Aglomeracyjnej<sup>17</sup>. IP dokonała oceny ww. projektu pod kątem jego zgodności i stopnia zgodności ze Strategią ZIT MOF Zielona Góra. Ocena przeprowadzona została w oparciu o obowiązujące procedury oceny, zawarte w Instrukcji Wykonawczej. Projekt oceniono pozytywnie. Sporządzono kartę oceny oraz przygotowane zostały: lista projektów ocenionych pozytywnie, lista rankingowa oraz lista projektów wybranych do dofinansowania, które zatwierdzone zostały zgodnie z trybem określonym w Instrukcji wykonawczej IP - przez Prezydenta Miasta. IP nie realizowała zadań związanych z publikowaniem danych związanych z procedurą wyboru wniosków do dofinansowania.

(akta kontroli str.470-483)

3.2. W przypadku oceny i wyboru wniosków do dofinansowania złożonych w trybie konkursowym stwierdzono - na podstawie naboru wniosków z 2016 r. w ramach konkursu o największej wartości dofinansowania w tym roku<sup>18</sup> - że IP dokonała oceny zgodności i stopnia zgodności ze Strategią ZIT obu przekazanych przez IZ wniosków o dofinansowanie, z zastosowaniem obowiązujących zasad oceny. IP oba projekty oceniła pozytywnie oraz przygotowała listę projektów ocenionych pozytywnie, listę rankingową oraz listę projektów wybranych do dofinansowania, które zatwierdzone zostały przez Prezydenta Miasta. Na liście projektów ocenionych pozytywnie ujęte zostały oba projekty, a liczba punktów przypisana do danego projektu na liście rankingowej była zgodna z liczbą punktów uzyskaną przez dany projekt w wyniku dokonanej oceny. IP nie realizowała zadań związanych z publikowaniem danych związanych z procedurą wyboru wniosków do dofinansowania.

(akta kontroli str. 470-483)

<sup>17</sup> Nie występowały przypadki niezidentyfikowanych projektów pozakonkursowych służących realizacji Strategii ZIT.

<sup>18</sup> Konkurs w ramach poddziałania 3.3.3 Ograniczanie niskiej emisji miastach – ZIT Zielona Góra, ogłoszony 27 października 2016 r. na wartość 40 mln zł.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

OBSZAR

## 4. Realizacja wybranych projektów ZIT

### Realizacja projektów wybranych do dofinansowania

Opis stanu  
faktycznego

4.1. W ramach realizacji Strategii ZIT MOF Zielona Góra, wg stanu na 26.10.2018 r. podpisanych zostało łącznie 33 umowy na dofinansowanie projektów służących realizacji Strategii ZIT, w tym 32 umowy zawarto w wyniku przeprowadzenia konkursów naboru wniosków, a jedną umowę - w wyniku przeprowadzenia naboru w trybie pozakonkursowym. Dla ww. zawartych umów:

- całkowita wartość projektów wyniosła 265.241,8 tys. zł,
- wartość dofinansowania UE – 205.729,5 tys. zł, co stanowiło 83,8%<sup>19</sup> alokacji na ZIT MOF Zielona Góra (minimalny cel akceptowany przez Ministerstwo na koniec 2018 r. to 85% kontraktacji alokacji).

(akta kontroli str.499-501)

IP nie realizowała zadań związanych z podpisywaniem umów z beneficjentami oraz ich zmianami oraz rozliczaniem wniosków o płatność. Analiza przekazanych NIK danych o zawartych umowach wskazuje, że wydłużenie terminu realizacji projektów miało miejsce w przypadku 7 z 31 zawartych do 30.06.2018 r. umów, w tym w 3 przypadkach wydłużenie terminu nie przekraczało 3 miesięcy.

IP na bieżąco monitorowała stan kontraktacji, realizacji projektów w ujęciu rzeczowym jak i finansowym, stan wykonania wskaźników produktu i rezultatu. W przypadku występowania odchyleń informowała IZ oraz podejmowała działania zaradcze. Kwestia monitorowania szczegółowo zaprezentowana została w rozdziale 5.

Według danych pozyskanych dla potrzeb kontroli z Instytucji Zarządzającej, beneficjenci wg stanu na 30 października 2018 r. złożyli łącznie 184 wnioski o płatność na wartość dofinansowania ze środków UE wynoszącą 100.661,9 tys.zł, co stanowi 41,0%<sup>20</sup> umownie przyznanego dofinansowania ze środków UE.

(akta kontroli str.13-27, 485-488, 526-530)

4.2. W latach 2015-2018 IP informowała IZ o trudnościach w realizacji Strategii ZIT w formie raportów sporządzanych w ramach informacji kwartalnych z realizacji RPO Lubuskie 2020. Zgłaszano problemy ogólne (bez wskazywania jakich projektów dotyczą) oraz dotyczące realizacji konkretnych umów. Związane były one m.in. z trudnościami w przygotowaniu wniosków o dofinansowanie w wyznaczonych przez IZ krótkich terminach naboru, niemożnością wykonania pewnych elementów projektu zgodnie z założeniami dokumentacji projektowej, brakiem możliwości spełnienia kryterium dostępu w ramach projektu realizowanego na rzecz osób bezrobotnych. Zgłoszone w 2018 r. trudności dotyczyły m.in. przedłużającego się procesu egzekwowania od wykonawców pełnej dokumentacji pozwalającej na wypłatę im wynagrodzenia, co ma niekorzystny wpływ na systematyczność składania wniosków o płatność, problemy z wyłanianiem wykonawców.

(dowód: akta kontroli str.489-498)

<sup>19</sup> Wg kursu euro w wysokości 4,2072.

<sup>20</sup> Wg kursu euro w wysokości 4,2072.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

W związku z niepowierzeniem IP zadań związanych z zawieraniem umów o dofinansowanie i rozliczaniem dofinansowanych projektów NIK odstępuje od formułowania oceny częściowej w badanym obszarze.

## 5. Efekty realizacji ZIT

### Stopień osiągnięcia wartości zaplanowanych wskaźników

Opis stanu  
faktycznego

5.1. Miasto stosownie do obowiązków określonych w porozumieniu w sprawie powierzenia zadań IP oraz zapisów IW monitorowało stopień realizacji projektów służących realizacji Strategii ZIT m.in. poprzez analizę sporządzanych własnych zestawień:

- ogłaszanych i planowanych do ogłoszenia konkursów dotyczących naboru wniosków o dofinansowanie,
- wartości zawartych umów w ramach poszczególnych celów / poddziałań, zawartych w wyniku przeprowadzenia konkursu naboru wniosków lub w trybie pozakonkursowym,
- złożonych i zaakceptowanych wniosków o płatność.

Ww. zestawienia sporządzono w oparciu o dane gromadzone w IP oraz z wykorzystaniem danych z Centralnego systemu teleinformatycznego SL2014 (systemu SL2014) otrzymywanych z IZ. Dostęp do systemu IP uzyskała dnia 11 czerwca 2018 r.

W przypadku stwierdzenia w realizacji projektów odchyleń od założeń przede wszystkim informowano o takich faktach IZ w ramach przedkładanych sprawozdań kwartalnych oraz w ramach spotkań organizowanych w IZ mających na celu bieżące omawianie spraw związanych z realizacją Strategii ZIT. Podejmowane działania dotyczyły przede wszystkim wnoszenia do IZ o zmiany terminów realizacji projektów oraz terminów ogłaszania i trwania naboru wniosków.

(akta kontroli str. 489-498, 499-504, 574-577)

Ponadto Miasto jako IP, zgodnie z obowiązkami wynikającymi z ww. porozumienia, prowadziło również monitoring stanu przygotowania projektu pozakonkursowego wskazanego w Strategii ZIT MOF ZG (budowa ul. Aglomeracyjnej wraz ze ścieżkami rowerowymi) poprzez zbieranie danych i informacji o stanie przygotowania, analizę tych danych, co znalazło odzwierciedlenie w przygotowanych raportach - tabelach monitorowania postępów przygotowania projektu pozakonkursowego sporządzonych na dzień 5 września 2016 r. oraz na dzień 3 października 2016 r., przekazanych do IZ.

(akta kontroli str. 13-27, 506-512)

5.2. IP przekazywała IZ informacje kwartalne z realizacji RPO Lubuskie 2020, w których m.in. informowało o trudnościach w realizacji ZIT. W latach 2015–2018 sprawozdania te przekazywane były w terminie wynikającym z zapisów IW, za wyjątkiem dwóch sprawozdań, tj. za trzeci kwartał 2015 r. i czwarty kwartał 2016 r., które zostały przekazane do IZ z nieznacznym opóźnieniem<sup>21</sup>.

(akta kontroli str. 513, 556-558, 574-577)

<sup>21</sup> Opóźnienie wyniosło odpowiednio 6 i 3 dni; w powyższej sprawie Zastępca Naczelnika Wydziału Funduszy Europejskich Urzędu Miasta wyjaśniła, że powyższe wynikało z natłoku spraw bieżących.

Miasto nie sporządzało sprawozdań rocznych, ponieważ z obowiązku ich sporządzania za lata 2015-2017 Miasto zostało zwolnione przez IZ<sup>22</sup> ze względu na możliwość wygenerowania przez IZ niezbędnych danych do sporządzenia sprawozdań rocznych z systemu SL2014.

(akta kontroli str.514-516)

Poza sprawozdaniami kwartalnymi, o których mowa wyżej, Miasto na wezwanie IZ/Ministra Rozwoju przygotowało i przekazało następujące dane z zakresu:

- audytów realizowanych w Mieście przez Komisję Europejską oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy,
- RPO-L2020 przez podmioty audytowe i inne zewnętrzne oraz wewnętrzne kontrole od początku trwania perspektywy finansowej 2014-2020,
- zdolności administracyjnej jednostek zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych na lata 2014-2020 finansowanych z EFRR, EFS i FS (w formie wypełniania ankiet),
- stanu realizacji kontraktów terytorialnych za 2017 rok.

(akta kontroli str. 513)

5.3. Miasto jako IP monitorowało realizację wskaźników służących ocenie stopnia realizacji Strategii ZIT, określonych w porozumieniu w sprawie powierzenia zadań IP oraz Strategii ZIT m.in. poprzez zestawianie i analizę wskaźników produktu i rezultatu planowanych do osiągnięcia w ramach realizacji Strategii ZIT z osiągniętym ich poziomem w zakresie umów zawartych w wyniku przeprowadzenia konkursów lub w trybie pozakonkursowym.

(akta kontroli str. 517-523)

Według stanu na dzień 30.09.2018 r. stopień realizacji ww. projektów oceniany w oparciu o stopień realizacji 8 wskaźników ram wykonania dla ZIT, dla których zgodnie z ww. porozumieniem, wskazano poziom ich realizacji na 31.12.2018 r., przedstawia się następująco:

- dla 4 z 8 wskaźników ram wykonania dla ZIT, tj. dla wskaźników: liczba zmodernizowanych energetycznie budynków (poddziałanie 3.2.3.), liczba miejsc wychowania przedszkolnego dofinansowanych w programie (poddziałanie 8.1.3.), liczba uczniów objętych wsparciem w zakresie rozwijania kompetencji kluczowych w programie (poddziałanie 8.2.3.) i liczba wspartych podmiotów leczniczych (poddziałanie 9.1.2.) osiągnięto już zaplanowane na 31.12.2018 r. poziomy tych wskaźników,
- dla pozostałych 4 z 8 wskaźników ram wykonania dla ZIT, tj. dla wskaźników: długość dróg dla rowerów (poddziałanie 3.3.3), całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg (poddziałanie 5.1.3.), liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie (poddziałanie 7.4.2.) i powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją (poddziałanie 9.2.3.) nie osiągnięto zaplanowanych na koniec roku wskaźników; w przypadku 3 z nich (za wyjątkiem wskaźnika liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie) na 30.09.2018 r. wykazano zerowe poziomy ich wykonania.

(dowód: akta kontroli str.536-540, 574-577)

W sprawie ewentualnego zagrożenia wykonania na 31.12.2018 r. ww. wskaźników ram wykonania dla ZIT Prezydent Miasta wyjaśnił, że:

<sup>22</sup> odpowiednio pismem DIZ.III.0740.5.2016 z dn. 11 lutego 2016 r. za rok 2015, pismem DIZ.III.0740.15.2016 z 3 stycznia 2017 r. za rok 2016 oraz pismem DIZ.III.0740.1.2018 z 23 stycznia 2018 r. za rok 2017.

- zrealizowane zostaną wskaźniki: długość dróg dla rowerów - realizacja projektów jest już na etapie odbioru (protokoły odbioru zostaną przedstawione w najbliższym czasie do IZ RPO celem potwierdzenia realizacji wskaźnika) oraz powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją - IP zawnioskowała nawet o zwiększenia poziomu realizacji tego wskaźnika z 4,5 ha do 11,7 ha; realizacja projektów jest na etapie odbioru; IZ wyraziła zgodę na zwiększenie realizacji tego wskaźnika;
- zawnioskowano do IZ o zmniejszenie wskaźnika liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem z 704 na 514 osób; pismem z dnia 14 listopada 2018 r. IZ przedstawiła zgodę na zmniejszenie wskaźnika;
- zawnioskowano do IZ o przesunięcie realizacji wskaźnika całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg<sup>23</sup> - IZ wyraziła zgodę na przesunięcie realizacji tego wskaźnika na rok 2019.

(akta kontroli str.546-551)

Przedłożono kontrolerowi NIK aneks do porozumienia w sprawie powierzenia zadań IP z dnia 22 listopada 2018 r., który potwierdza usankcjonowanie powyższych zmian w zakresie wskaźników ram wykonania.

(akta kontroli str. 559-565)

Dla pozostałych 25 wskaźników produktu/rezultatu wskazanych w porozumieniu zawartym z IZ nie określono stopnia ich realizacji na koniec 2018 r., ich osiągnięcie wymagane będzie na 31.12.2023 r.

Dane o wykonaniu ww. grupy 25 wskaźników, nieuwjętych w ramach wykonania, na 30.09.2018 r. wskazują, że:

- docelowy poziom osiągnięty został już w przypadku 5 wskaźników (liczba nauczycieli, którzy uzyskali kwalifikacje lub nabyli kompetencje po opuszczeniu programu oraz liczba nauczycieli objętych wsparciem w programie – poddziałanie 8.1.3, liczba nauczycieli objętych wsparciem w zakresie TIK, liczba obiektów zasobów kultury objętych wsparciem, liczba wspartych obiektów turystycznych i rekreacyjnych),
- realizacja wskaźników na poziomie od powyżej 50% do niespełna 100% wystąpiła w przypadku kolejnych 3 wskaźników (liczba uczniów, którzy nabyli kluczowe kompetencje po opuszczeniu programu, liczba nauczycieli którzy uzyskali kwalifikacje lub nabyli kompetencje po opuszczeniu programu oraz liczba nauczycieli objętych wsparciem w programie – poddziałanie 8.2.3),
- w pozostałych przypadkach stopień realizacji wynosił od 0,0% do 29,7%.

(akta kontroli str.536-540)

5.4. IP nie przygotowywała innych, poza wymienionymi w pkt 5.2 raportów dotyczących realizacji działań ZIT - Strategii ZIT. Sporządzane materiały z monitorowania stopnia wdrażania ZIT nie miały formy sprawozdania i nie były zatwierdzane przez Zarząd ZIT co najmniej w okresach rocznych.

(akta kontroli str. 331-334)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

<sup>23</sup> Dotyczy projektu pozakonkursowego: Budowa ulicy Aglomeracyjnej.

Zarząd ZIT nie zatwierdzał sprawozdań rocznych stanu wdrażania ZIT (z realizacji Strategii ZIT) za rok 2016 i za rok 2017. Z treści protokołów posiedzeń Zarządu ZIT wynika, że w I kwartale 2017 r. i I kwartale 2018 r. na posiedzeniach Zarządu omawiany był stan wdrażania ZIT, natomiast nie odnotowano w nich czy był on przedmiotem zatwierdzenia i nie podjęto też uchwały w tym zakresie. Nie został zachowany inny dokument, poza protokołami z posiedzeń, dotyczący stanu wdrażania ZIT za lata 2016 i 2017.

(akta kontroli str. 331-334, 431-445)

Z postanowień § 4 pkt 2 ppkt 3 porozumienia międzygminnego zawartego w dniu 23 czerwca 2015 r. wynika, że Zarząd ZIT zatwierdza sprawozdania roczne z realizacji ZIT MOF Zielona Góra.

Ponadto zarówno zapisy Strategii ZIT (rozdział VII.1. Zadania Zarządu ZIT – ppkt 3 oraz Zadania sekretarza ZIT – ppkt 3) jak i Instrukcji Wykonawczej IP<sup>24</sup> w części dotyczącej zadań Zarządu ZIT – pkt 1.3.2 ppkt 3 oraz zadań realizowanych przez Sekretarza ZIT (pkt 1.3.7 ppkt 3) stanowią, że w Biurze ZIT sporządza się roczne sprawozdanie z wdrażania Strategii ZIT oraz projekt uchwały Zarządu ZIT w sprawie zatwierdzenia rocznych sprawozdań do zatwierdzenia przez Zarząd ZIT.

(dowód: 7-12, 205-228, 446-463)

W powyższej sprawie Prezydent Miasta, jednocześnie Przewodniczący Zarządu ZIT wyjaśnił, że przez przeoczenie informacje nt. stanu wdrażania ZIT za dany rok nie zostały przyjęte w trybie uchwały Zarządu ZIT. W złożonych wyjaśnieniach potwierdził, że zarówno on jak i kierownik Biura ZIT przedstawiali członkom Zarządu stan wdrażania ZIT za dany rok.

(akta kontroli str. 546-551)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. IP na bieżąco monitorowała stan realizacji ZIT, w tym w zakresie poziomu realizacji wskaźników ram wykonania dla ZIT, wywiązywała się z obowiązków sprawozdawczych. Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca niezachowania formy i trybu rocznej oceny realizacji Strategii ZIT miała charakter formalny.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

|         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Uwagi   | Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Wniosek | Zatwierdzanie przez Zarząd ZIT propozycji zmian kryteriów oceny zgodności projektów ze Strategią ZIT, rocznych sprawozdań z realizacji Strategii ZIT oraz regulaminów wewnętrznych związanych z funkcjonowaniem ZIT, stosownie do zasad przyjętych w porozumieniu zawartym z gminami tworzącymi Miejski Obszar Funkcjonalny Zielonej Góry oraz procedurach wewnętrznych ZIT. |

<sup>24</sup> Zatwierdzonej 21 listopada 2017r.; wcześniejsze IW również zawierały zapisy dotyczące zakresu zadań Zarządu ZIT.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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 Zielonej Górze. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 28 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Zielona Góra, 3 grudnia 2018 r.

Kontroler  
Bogumiła Leszczyńska-Konczanin  
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze  
p.o. Dyrektora  
Włodzimierz Stobrawa

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*