



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.022.02.2016
P/16/005

*1. Zaludki
pomocni*

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/005 – Realizacja Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Barbara Guga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/121/2016 z 20 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Mszana Dolna, 34-730 Mszana Dolna, ul. Spadochroniarzy 6 (dalej: <i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bolesław Żaba, Wójt (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działania gminy Mszana Dolna (dalej: *Gmina*) dotyczące realizacji projektu pn. *Poprawa efektywności energetycznej i działań prośrodowiskowych dzięki wprowadzeniu systemów energii odnawialnej poprzez montaż systemów kolektorów słonecznych na terenie gminy Mszana Dolna oraz 4 gmin partnerskich* (dalej: *Projekt*) wykonywanego w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Gmina terminowo realizowała założenia Projektu i zgodnie z zakresem rzeczowo-finansowym określonym w umowie w sprawie realizacji oraz kolejnych aneksach. Rzeczowe zakończenie Projektu nastąpiło zgodnie z umową, a w wyniku jego realizacji osiągnięto założone wskaźniki produktu, rezultatu oraz oddziaływania.

Głównym działaniem Projektu miał być zakup i montaż 2.306 systemów solarnych przede wszystkim w budynkach mieszkalnych. NIK pozytywnie ocenia rozszerzenie przez Gminę zakresu rzeczowego Projektu (zwiększenie liczby instalacji) wskutek wystąpienia oszczędności przetargowych oraz zmian kursu franka szwajcarskiego (dalej: *CHF*). Według stanu na 30 września 2016 r. (tj. na dzień zakończenia rzeczowej realizacji Projektu) wykonanych zostało 3.909 sztuk instalacji solarnych. Sporządzane były analizy w zakresie wskaźników oddziaływania na podstawie matrycy logicznej stanowiącej integralną część umowy w sprawie realizacji Projektu. W wyniku porozumienia ze stroną szwajcarską założono zainstalowanie w 10% instalacji solarnych liczników ciepła z możliwością zdalnego odczytu. Weryfikacja stopnia realizacji wskaźników Projektu wykazała, że został on zrealizowany zgodnie z założeniami.

Na podstawie skontrolowanej próby wydatków stwierdzono, że finansowa realizacja Projektu przebiegała rzetelnie oraz zgodnie z postanowieniami umowy w sprawie jego realizacji. Badanie dziesięciu wybranych wniosków o płatność/raportów wykazało, że zostały one sporządzone rzetelnie, tj. zawierały prawdziwe dane dotyczące rzeczowych i finansowych postępów w realizacji Projektu, a Gmina była w posiadaniu dokumentów potwierdzających wykonane działania. Przeprowadzona na podstawie wskazanej powyżej próby kontrola 57% wydatków nie wykazała nieprawidłowości w sposobie wydatkowania środków w ramach Projektu. Wszystkie zbadane wydatki poniesione na realizację Projektu były kwalifikowalne i odpowiadały wymogom określonym w umowie w sprawie jego realizacji, w szczególności były niezbędne do prawidłowej realizacji projektu i zgodne

¹ Okres objęty kontrolą lata 2008 – 2016 (do czasu zakończenia kontroli).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

z budżetem projektu, a także zostały faktycznie poniesione z zastosowaniem wymogów określonych w odpowiednich wytycznych oraz zweryfikowane i zatwierdzone przez Instytucję Pośredniczącą³ (dalej: IP). Urząd prowadził dla Projektu wyodrębnioną ewidencję księgową wydatków związanych z jego realizacją oraz wyodrębniony rachunek bankowy dla środków pochodzących ze Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (dalej: SPPW). W zawartej umowie partnerstwa, Gmina zagwarantowała sobie sposób pozyskiwania od partnerów wniosków o płatność/raportów, który pozwalał jej sprawnie i bez opóźnień wywiązywać się z obowiązków wobec IP. W umowie partnerstwa, partnerzy zobowiązali się poddać kontroli i audytowi w zakresie realizacji Projektu dokonywanemu przez upoważnione podmioty. Ponadto prawdziwość wydatków zgłaszanych przez partnerów Projektu była weryfikowana poprzez załączanie do wniosków/raportów pełnej dokumentacji dotyczącej poniesionych wydatków.

W okresie realizacji Projektu Gmina złożyła 10 wniosków o jego zmianę, w tym do czasu zakończenia kontroli NIK dziewięć z nich zostało zaakceptowanych przez IP. Kontrola NIK nie wykazała przypadków nieuzasadnionego lub niegospodarnego wprowadzenia zmian do Projektu. Nie stwierdzono również przypadków dokonania zmian w Projekcie bez zgody IP, Krajowej Instytucji Koordynującej⁴ (dalej: KIK) lub strony szwajcarskiej.

NIK nie wnosi uwag do działań w zakresie promocji Projektu oraz archiwizacji dokumentów. Gmina nie opracowała planu informacji i promocji bowiem działania promocyjno-informacyjne były uzgodnione już na etapie składania wniosku i zawarte zostały w zatwierdzonej Kompletniej Propozycji Projektu (dalej: KPP). Urząd dostosował też wewnętrzne regulacje dotyczące przechowywania i archiwizacji dokumentów do wymogów określonych dla dokumentacji SPPW oraz właściwie (w sposób uporządkowany) przechowywał dokumentację Projektu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rzeczowa realizacja Projektu, w tym terminowość oraz osiągnięcie wskaźników produktu i rezultatu

Opis stanu
faktycznego

Projekt realizowany był przez Gminę we współpracy z pięcioma partnerami Projektu, tj.: Miasto Mszana Dolna, Gmina Raba Wyżna, Gmina Niedźwiedź, Gmina Kamienica, Gmina Dobra. W dniu 22 lutego 2011 r. zawarto Umowę Partnerską OŚ-01/2011 w sprawie realizacji Projektu (dalej: *umowa partnerska*). Stronami zawartej umowy były Gmina pełniąca rolę Lidera Projektu (Instytucja Realizująca, dalej: IR) oraz partnerzy Projektu: miasto Mszana Dolna, gmina Raba Wyżna, gmina Niedźwiedź, gmina Kamienica. Aneks nr 1 z 27 kwietnia 2011 r. dodano kolejnego partnera Projektu tj. gminę Dobra. Ponadto w związku ze zmianą zapisów wynikających z bieżącej realizacji projektu do umowy zawarto dziewięć kolejnych aneksów⁵.

Umowa nr URP/SPPW/2.1.2/KIK/50 w sprawie realizacji Projektu została zawarta 17 kwietnia 2012 r. pomiędzy Władzą Wdrażającą Programy Europejskie (jako IP) a Gminą (jako IR). Integralną część umowy stanowiły: wniosek aplikacyjny dla KPP, budżet (wyrażony w złotych polskich oraz frankach szwajcarskich) oraz tabela wskaźników. Do umowy zawarto sześć aneksów, w tym dotyczące zmiany terminu zakończenia projektu, zmian wartości wskaźników oraz zmian w budżecie projektu⁶.

Zgodnie z zapisami KPP podstawowym celem projektu była ochrona środowiska naturalnego, szczególnie poprawa jakości powietrza na obszarze o wysokich walorach krajobrazowych i turystycznych, jak również ochrona szczególnie chronionych zasobów

³ Dla Projektu objętego przedmiotową kontrolą – Centrum Projektów Polska Cyfrowa. Poprzednio funkcję IP pełniła Władza Wdrażająca Programy Europejskie, która na podstawie Zarządzenia nr 7 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 17 marca 2015 r. (Dz. Urz. Min. Adm. i Cyf., poz. 10), z dniem 3 kwietnia 2015 r. została przekształcona w Centrum Projektów Polska Cyfrowa.

⁴ Ministerstwo Rozwoju.

⁵ Aneks nr 2 z 23 sierpnia 2011 r., nr 3 z 11 lipca 2012 r., nr 4 z 10 stycznia 2013 r., nr 5 z 16 grudnia 2013 r., nr 6 z 20 grudnia 2013 r., nr 7 z 20 stycznia 2014 r., nr 8 z 6 marca 2014 r., nr 9 z dnia 23 czerwca 2014 r., nr 10 z 26 września 2014 r.

⁶ Aneks nr 1 z 10 września 2013 r., nr 2 z 15 września 2014 r., nr 3 z 23 stycznia 2015 r., nr 4 z 5 sierpnia 2015 r., nr 5 z 4 sierpnia 2016 r., nr 6 z 28 września 2016 r.

środowiska, w tym Gorczańskiego Parku Narodowego, obszarów Natura 2000 i rezerwatów przyrody położonych na terenach gmin uczestniczących w projekcie poprzez zmniejszenie ilości emisji szkodliwych gazów i pyłów pochodzących z systemów grzewczych. Beneficjentami końcowymi projektu mieli być indywidualni mieszkańcy budynków prywatnych i ich rodziny oraz użytkownicy obiektów publicznych w poszczególnych gminach. Głównym działaniem projektu miał być zakup i montaż 2.306 systemów solarnych (2.300 szt. – budynki mieszkalne oraz 6 szt. – budynki publiczne).

W związku z oszczędnościami przetargowymi oraz zmianami kursu CHF w trakcie realizacji Projektu nastąpiła zmiana ilości wykonanych instalacji solarnych w budynkach mieszkalnych z 2.300 sztuk do 3.909 sztuk.

(dowód: akta kontroli str. 18-179, 222-223)

1.1. Gmina realizowała Projekt zgodnie z terminem i zakresem rzeczowo-finansowym określonym w umowie w sprawie realizacji Projektu i kolejnych aneksach (rozpoczęcie rzeczowej realizacji Projektu nastąpiło 1 kwietnia 2012 r., natomiast zakończenie jego rzeczowej realizacji nastąpiło 30 września 2016 r. Data zakończenia Projektu została ustalona na 31 grudnia 2016 r.

Według stanu na 30 września 2016 r. (tj. na dzień zakończenia rzeczowej realizacji) wykonanych zostało 3.909 sztuk instalacji solarnych, w tym:

- gmina Mszana Dolna – 895 instalacji w budynkach mieszkalnych i dwie instalacje w budynkach użyteczności publicznej,
- gmina Kamienica – 708 instalacji w budynkach mieszkalnych i trzy instalacje w budynkach użyteczności publicznej,
- gmina Dobra – 699 instalacji w budynkach mieszkalnych;
- gmina Raba Wyżna – 660 instalacji w budynkach mieszkalnych i jedna instalacja w budynku użyteczności publicznej,
- miasto Mszana Dolna – 522 instalacji w budynkach mieszkalnych,
- gmina Niedzwiedź – 425 instalacji w budynkach mieszkalnych.

(dowód: akta kontroli str. 222-223, 611)

1.2. W czterech umowach zawartych umowach z wykonawcami⁷ IR zagwarantowała sobie odpowiednie zabezpieczenie na wypadek nieterminowych realizacji robót (kary umowne). Nie stwierdzono przypadków opóźnień w realizacji zawartych umów.

(dowód: akta kontroli str. 222-223, 231-237)

1.3.-1.4. Osiągnięte zostały wskaźniki produktu i wyniku określone dla Projektu. Według stanu na 30 września 2016 r. wskaźniki produktu kształtowały się w następująco:

- Produkt nr 1: wypromowanie źródeł odnawialnej niekonwencjonalnej energii:
 - liczba konferencji do 2016 r.: wartość docelowa – 3; wartość osiągnięta – 3,
 - liczba uczestników konferencji do 2016 r.: wartość docelowa – 75; wartość osiągnięta – 75,
 - ilość rozprawdzonych materiałów informacyjnych: wartość docelowa – 4.000; wartość osiągnięta – 4.000,
 - liczba wejść na stronę internetową: wartość docelowa – 63.000; wartość osiągnięta – 65.850,
 - liczba publikacji prasowych: wartość docelowa – 60; wartość osiągnięta – 60,
- Produkt nr 2: wzrost wiedzy w grupach docelowych o źródłach odnawialnej energii niekonwencjonalnej i ekologii:
 - liczba zebrań tematycznych z mieszkańcami i beneficjentami: wartość docelowa – 66; wartość osiągnięta – 66,
 - liczba uczestników ww. zebrań: wartość docelowa – 3.891; wartość osiągnięta – 4.900,
- Produkt nr 3: ustawienie systemów solarnych dla budynków mieszkalnych: wartość docelowa – 3.891; wartość osiągnięta – 3.909,

⁷ Umowa nr SOL.1/2013 z 24 kwietnia 2013 r., umowa nr SOL.1/2014 na roboty budowlane zawarta 29 sierpnia 2014 r., umowa nr SOL.1/2015 na roboty budowlane zawarta 4 marca 2015 r., umowa nr IZP.272.2.2016.SOL.1/2016 zawarta 14 czerwca 2016 r.

- Produkt nr 4: ustawienie systemów solarnych dla budynków publicznych: wartość docelowa – 6; wartość osiągnięta – 6,
 - Produkt nr 5: utworzenie systemów monitorowania efektów ekologicznych i energetycznych:
 - liczba mobilnych stacji meteorologicznych: wartość docelowa – 2; wartość osiągnięta – 2,
 - liczba mierników⁸: wartość docelowa – 380; wartość osiągnięta – 380.
- (dowód: akta kontroli str. 222-223, 341-352)

Kierownik Projektu wyjaśnił, że sporządzane były analizy w zakresie wskaźników oddziaływania zrealizowanego projektu. Do umowy w sprawie realizacji Projektu (w tym również do aneksów nr 2, 4 i 6) załączana była matryca logiczna, w której IR podawała możliwości uzyskania efektów ekologicznych na zakończenie zadania. W wyniku porozumienia ze stroną szwajcarską założono zainstalowanie w 10% instalacji solarnych liczników ciepła z możliwością zdalnego odczytu. Na podstawie odczytów przeliczono średni uzysk z 1 m² powierzchni solarnej i przeliczono przez ilość zamontowanych m² powierzchni kolektorów.

(dowód: akta kontroli str. 341-352)

Wskaźniki wpływu na dzień zakończenia rzeczowej jego realizacji kształtowały się w następujący sposób:

- wzrost świadomości RES⁹:
 - procentowy wzrost RES w bilansie energii w obszarze docelowym: wartość docelowa 15%, wynik 15%¹⁰,
 - liczba mieszkańców przyciągniętych przez RES: wartość docelowa 19.300, wynik ok. 21.000¹¹,
 - procent gospodarstw docelowych redukujących źródła energii konwencjonalnej: wartość docelowa 22%, wynik 22%,
- redukcja niskich emisji w powietrzu w obszarze docelowym do 2016 r. (wielkość redukcji w tonach)¹²:
 - dwutlenek azotu [NO₂] (wartość docelowa 3,0; wynik 17,9),
 - dwutlenek siarki [SO₂] (wartość docelowa 20,0; wynik 131,2),
 - tlenek węgla [CO] (wartość docelowa 417,0; wynik 361,8),
 - dwutlenek węgla [CO₂] (wartość docelowa 6.335,0; wynik 16.080,5),
 - pył zawieszony [PM₁₀]¹³ (wartość docelowa 10,0; wynik 10,0),
- wzrost wydajności zużycia energii poprzez:
 - produkcję energii słonecznej w kWh/rok przez typ budownictwa: mieszkalnego (cel 21.686.914,0; wynik 30.298.380,0); publicznego (cel 80.329,6; wynik 80.329,6)¹⁴,
 - oszczędność energii w GJ/rok¹⁵ (wartość docelowa 78,072, wynik 109,07).

(dowód: akta kontroli str. 222-223, 341-352, 612-640)

W trakcie kontroli (28 października 2016 r.) dokonano, w obecności Kierownika Projektu, oględzin sześciu budynków mieszkalnych oraz jednego budynku użyteczności publicznej, na których zamontowano zestawy solarne w ramach realizowanego Projektu. W wyniku dokonanych oględzin stwierdzono, że nastąpiła faktyczna, rzeczowa realizacja montażu zestawów solarnych na wszystkich poddanych oględzinom budynkach.

(dowód: akta kontroli str. 353-385)

⁸ Liczba zainstalowanych liczników ciepła w wybranych instalacjach solarnych.

⁹ Renewable Energy Sources (ang.): *odnawialne źródła energii*.

¹⁰ Obliczono na podstawie liczby budynków w każdej gminie do liczby budynków z instalacjami.

¹¹ Liczba mieszkańców wynika z ilości ankiet złożonych w gminach.

¹² Ustalono na podstawie wzorów matematycznych podanych przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami na 2015 r.

¹³ Pył zawieszony (PM – ang. particulate matter) jest zanieczyszczeniem powietrza składającym się z cząstek stałych lub ciekłych zawieszonych w powietrzu i będących mieszaniną substancji organicznych i nieorganicznych. Cząstki te różnią się wielkością, składem i pochodzeniem. PM₁₀ to pyły o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 10 µm.

¹⁴ Ustalono na podstawie odczytów z zamontowanych liczników ciepła i przeliczono na wszystkie instalacje.

¹⁵ Wynikająca z ograniczenia stosowania paliw konwencjonalnych w budynkach w związku z zamontowaniem w nich instalacji solarnych wytwarzających energię słoneczną.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie dotyczącym rzeczowej realizacji Projektu.

2. Finansowa realizacja Projektu, w tym kwalifikowalność wydatków poniesionych w związku z jego realizacją oraz dochowanie obowiązków w zakresie zaewidencjonowania wydatków

Opis stanu
faktycznego

2.1.-2.2. Gmina przedkładała IP wnioski o płatność wraz z raportami okresowymi z realizacji Projektu. W wyniku szczegółowego badania wybranych dziesięciu wniosków/raportów¹⁶ (po dwa wnioski o najwyższej wartości z lat 2012 – 2016¹⁷) oraz próby wydatków poniesionych w ramach tych wniosków na łączną kwotę 24.722.451,41 zł, w tym wydatki kwalifikowane 22.496.472,93 zł¹⁸ ustalono m.in., że:

- wnioski te zawierały wszystkie dokumenty wymienione w § 12 ust. 7 wzoru umowy w sprawie realizacji Projektu, a w przypadku wydatków ponoszonych przez partnerów Projektu do składanych wniosków o płatność IR załączała dokumentację przez nich przekazywaną,
- finansowa realizacja Projektu w ramach skontrolowanych wydatków przebiegała rzetelnie oraz zgodnie z postanowieniami umowy w sprawie realizacji Projektu.

Wszystkie zbadane wydatki poniesione na realizację Projektu były kwalifikowalne i odpowiadały wymogom określonym w umowie ramowej oraz umowie w sprawie realizacji projektu, tj.: były niezbędne do prawidłowej realizacji projektu, zgodne z budżetem projektu oraz zostały faktycznie poniesione z zastosowaniem wymogów określonych w *Wytycznych w zakresie udzielania zamówień*¹⁹, a także oraz zostały zweryfikowane i zatwierdzone przez IP. Skontrolowane wydatki spełniały zasady wynikające z *Ogólnych wytycznych w sprawie kwalifikowalności wydatków w ramach SPPW*, tj.:

- zostały poniesione w okresie kwalifikowalności określonym w umowie w sprawie realizacji Projektu wraz z aneksami,
- wykazywały zgodność z kategoriami wydatków wynikającymi z umowy w sprawie realizacji Projektu, zatwierdzonym budżetem, zostały wykazane jako niezbędne do realizacji Projektu oraz zostały należycie udokumentowane,
- zostały poniesione na: zarządzanie projektem, informację o projekcie i promocję projektu (utworzenie strony internetowej Projektu, zakup materiałów promocyjnych – roll-up), obsługę prawną, merytoryczną i techniczną realizację projektu (zakup materiałów biurowych) oraz prace związane z procesem inwestycyjnym (dostawa i montaż instalacji solarnych, nadzór inwestorski nad inwestycją).

W badanym zakresie nie stwierdzono wydatków poniesionych przed podpisaniem umowy w sprawie Projektu.

Wielkość wydatków zadeklarowanych w badanych wnioskach/raportach o płatność była zgodna z zestawieniem wydatków, fakturami, innymi równoważnymi dowodami zapłaty. Badane wydatki zostały poniesione w znaczeniu kasowym, tj. jako rozchód środków pieniężnych z rachunku bankowego Lidera Projektu oraz rachunków bankowych partnerów Projektu. Zapisy na kontach księgowych były tożsame z kwotami raportowanymi do IP oraz wynikały z dokumentów źródłowych.

Wszystkie wydatki objęte szczegółowym badaniem zostały poniesione z rachunków bankowych utworzonych do celów Projektu. Nie stwierdzono przypadku, gdy wydatek

¹⁶ W trakcie realizacji Projektu zostało złożonych łącznie 18 wniosków o płatność/raportów.

¹⁷ Wnioski nr 2 i 3 z 2012 r., wnioski nr 5 i 7 z 2013 r., wnioski nr 8 i 9 z 2014 r., wnioski nr 14 i 15 z 2015 r., wnioski nr 16 i 18 z 2016 r.

¹⁸ W tym dofinansowanie z SPPW 19.122.001,99 zł.

¹⁹ Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie udzielania zamówień w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, do których nie ma zastosowania ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych.

odnosił się jedynie częściowo do współfinansowanego Projektu. Faktury potwierdzające poniesienie wydatków wykazanych w badanych wnioskach o płatność zostały opisane w sposób umożliwiający właściwą identyfikację, tj.: nazwa i numer Projektu, nr umowy w sprawie realizacji Projektu, kategoria wydatku, opis wydatku, związek wydatku z Projektem, klasyfikacja budżetowa wraz ze źródłami finansowania²⁰, informacja o poprawności merytorycznej i formalno-rachunkowej, informacja o zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²¹ (dalej: PZP), informacja o współfinansowaniu projektu ze środków SPPW, data zapłaty. Zapisy na kontach księgowych były tożsame z kwotami raportowanymi do IP oraz wynikały z dokumentów źródłowych. Zbadane wydatki zostały wykazane przez IR we wnioskach o płatność tylko jeden raz. Podatek od towarów i usług nie został zaliczony do kosztów kwalifikowanych projektu²².

(dowód: akta kontroli str. 393-404, 558-599)

2.3. Podstawą do otrzymania płatności okresowej było sporządzenie przez IR i przedłożenie do IP wniosku o płatność wraz z raportem okresowym z realizacji Projektu do 20 dnia miesiąca po zakończeniu okresu objętego danym wnioskiem o płatność (§ 12 ust. 3 umowy w sprawie realizacji Projektu). W zawartej umowie partnerstwa, Gmina zagwarantowała sobie sposób pozyskiwania wniosków o płatność/raportów od partnerów pozwalający jej sprawnie i bez opóźnień wywiązywać się z obowiązków wobec IP. W treści § 6 ww. umowy zawarto zapis, iż podstawą do otrzymania płatności jest sporządzenie i przedłożenie do IR przez każdą z gmin partnerskich wniosków o płatność wraz z raportem okresowym do pierwszego dnia miesiąca po zakończeniu okresu objętego danym wnioskiem.

(dowód: akta kontroli str. 18-51, 113-179)

2.4. W zawartej umowie partnerstwa, partnerzy zobowiązali się poddać kontroli i audytowi w zakresie realizacji Projektu, dokonywanym przez instytucje SPPW, wskazanego audytora lub inne podmioty uprawnione do ich przeprowadzenia (§ 8). Partnerzy Projektu do wniosków/raportów składanych do IR załączali pełną dokumentację dotyczącą poniesionych wydatków, tj. faktury wraz z opisem, potwierdzenia przelewów, protokoły odbioru robót w danym okresie sprawozdawczym wraz z lokalizacją wykonanych instalacji oraz wydruk z systemu księgowego. Ponadto IR w ramach Projektu zleciła wykonywanie audytu zewnętrznego działań zrealizowanych w jego ramach (umowa nr 3/Solary/2014). W umowie ustalono następujące terminy realizacji audytów: audyt za okres od 1 marca 2012 r. do 30 czerwca 2014 r. (nie później niż 30 sierpnia 2014 r.); audyt za okres od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. (nie później niż 30 sierpnia 2015 r.). Aneks nr 1 do ww. umowy (w związku z podpisaniem aneksu nr 4 przedłużającego termin zakończenia Projektu na 30 września 2016 r.) ustalono termin drugiego audytu na jeden miesiąc po zakończeniu rzeczowej realizacji. Według treści raportów z audytów przeprowadzonych w dniach 24 do 30 czerwca 2014 r. oraz 10 do 24 października 2016 r. czynności audytowe przeprowadzone były we wszystkich gminach partnerskich oraz w IR. W opinii audytorów współpraca IR i partnerów była wystarczająca, aby sprawnie i rzetelnie zrealizować projekt. Dokumenty potwierdzające poniesienie wydatków zawartych we wnioskach o płatność – wg treści raportów – odpowiadały wymogom Projektu oraz prawidłowo i rzetelnie przedstawiały sytuację finansową i majątkową Projektu wg stanu na dzień sporządzenia dokumentów. Zarówno IR, jak i partnerzy wyodrębnili ewidencję księgową dla operacji związanych z Projektem. Zaewidencjonowane wydatki Projektu u poszczególnych partnerów były zbieżne z zraportowanymi we wnioskach o płatność. W wyniku audytu przeprowadzonego w czerwcu 2014 r. po zakończeniu I etapu inwestycji, stwierdzono uchybienia w dekretacji i księgowaniu podatku VAT u partnerów. IR niezwłocznie zwróciła się do partnerów o dokonanie odpowiedniej korekty w księgowaniach. Wszyscy Partnerzy zastosowali się do zaleceń i dokonali odpowiednich korekt.

(dowód: akta kontroli str. 113-179, 309-340)

²⁰ Wydatki kwalifikowane 85% i 15% były dekretowane i księgowane na paragrafach klasyfikacji budżetowej z końcówką „7” i „6” natomiast wydatki niekwalifikowane na paragrafach klasyfikacji budżetowej z końcówką „0”.

²¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.

²² Urząd jest płatnikiem podatku VAT i ma możliwość odliczenia podatku, dlatego też nie stanowił on kosztu kwalifikowanego.

2.5-2.6. Urząd prowadził odrębną ewidencję księgową dotyczącą realizacji Projektu, a także posiadał osobny rachunek bankowy dla środków pochodzących z SPPW. Ponadto Urząd posiadał dokumentację od partnerów Projektu potwierdzającą wyodrębnienie przez nich ewidencji księgowej i prowadzenie osobnego rachunku bankowego dla potrzeb SPPW. Ewidencja księgowa IR była prowadzona przejrzysto, tj. w sposób pozwalający na jednoznaczne wskazanie (określenie) wielkości poszczególnych rodzajów wydatków ponoszonych na realizację Projektu, tj. wydatków kwalifikowalnych, wydatków niekwalifikowalnych oraz wydatków refundowanych przez stronę szwajcarską.

(dowód: akta kontroli str. 180-221, 600)

2.7. Całkowity szacowany koszt projektu (wg umowy i kolejnych aneksów) został ustalony na kwotę w wysokości 10.699.434 CHF, w tym:

- szacowane całkowite koszty kwalifikowane: 10.699.434 CHF, nie więcej niż 38.314.466,80 PLN,
- dofinansowanie w wysokości nie przekraczającej 9.094.519 CHF, nie więcej niż 85% kosztów kwalifikowanych,
- współfinansowanie Instytucji Realizującej Projekt: co najmniej 15% kosztów kwalifikowanych.

(dowód: akta kontroli str. 18-112, 222-223)

Łączne wydatki kwalifikowane poniesione w ramach Projektu wg stanu na 30 września 2016 r., tj. na dzień zakończenia jego rzeczowej realizacji wyniosły 38.297.285,53 zł (10.504.030 CHF), w tym dofinansowanie z SPPW 32.552.692,19 zł (8.928.426 CHF). Do tego dnia zrefundowane zostały wydatki na łączną kwotę 29.406.529,08 zł (8.294.326 CHF).

(dowód: akta kontroli str. 449-557, 641-643)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie dotyczącym finansowej realizacji Projektu.

3. Dokonywanie zmian w realizowanym projekcie

Opis stanu
faktycznego

W treści § 18 umowy w sprawie realizacji Projektu zapisano m.in., że wszelkie zmiany Projektu, w tym zwiększenie całkowitych kosztów kwalifikowanych oraz inne znaczące zmiany w ramach całkowitych kosztów kwalifikowanych, zmiany o charakterze strategicznym lub koncepcyjnym Projektu powinny zostać uzgodnione i zaakceptowane przez IP oraz KIK i stronę szwajcarską. Nie wymagają natomiast zgody KIK i strony szwajcarskiej zmiany Projektu polegające na przesunięciach pomiędzy kategoriami kosztów kwalifikowalnych wymienionych w budżecie w wysokości do 15% kategorii, z której jest dokonywane przesunięcie i których łączna wartość nie przekracza 200 000,00 CHF dla każdej kategorii. Pismem z 17 maja 2012 r. Urząd został poinformowany, że IR na etapie składania wniosku o płatność będzie mogła raportować wydatki niezaplanowane w budżecie po spełnieniu łącznie następujących warunków: proponowane wydatki spełniają kryteria kwalifikowalności, IR wykaże, że wydatki są niezbędne do realizacji projektu, możliwe przesunięcia nie będą przekraczały progów wskazanych w Umowie w sprawie realizacji, wydatki niezaplanowane w każdym okresie sprawozdawczym nie mogą przekroczyć 15% kategorii, w której są raportowane oraz łącznie 20.000,00 zł. W Aneksie nr 4 do ww. umowy dokonano zmiany treści § 18, który otrzymał następujące brzmienie: zgody strony szwajcarskiej wymagają zmiany umowy w zakresie: kwoty udzielonego dofinansowania i jej procentowego udziału w kosztach kwalifikowalnych Projektu; kwoty współfinansowania i jej procentowego udziału w kosztach kwalifikowalnych Projektu, wydłużenia okresu kwalifikowalności, celów Projektu. Wszelkie zmiany Projektu, z wyjątkiem wydłużenia okresu kwalifikowalności wydatków poza wskazane daty, wymagają zgody KIK. IP samodzielnie wyraża zgodę na zmiany Projektu polegające na przesunięciach pomiędzy kategoriami kosztów kwalifikowalnych w wysokości do 15% kategorii, z której jest dokonywane

przesunięciu oraz na zmianach w okresach sprawozdawczych na sporządzenie wniosków o płatność.

Do 30 września 2016 r. IR dokonała dziewięciu zmian w realizacji Projektu. Dokonane zmiany zostały przeprowadzone stosownie do ww. uregulowań oraz w zakresie wskazanym w otrzymanych zgodach. We wszystkich przypadkach uzyskana została zgoda IP, w tym w czterech następujących przypadkach wymagających otrzymania zgody strony szwajcarskiej na dokonanie zmian, zgodę tą uzyskano:

- zmiany okresu realizacji oraz zagospodarowania oszczędności poprzetargowych i różnic kursowych (wniosek IR z 26 marca 2014 r.),
- zmiany terminu zakończenia rzeczowej realizacji Projektu (wniosek z 23 października 2014 r.),
- zmiany okresu realizacji Projektu, zagospodarowania oszczędności poprzetargowych i różnic kursowych (wniosek 1 kwietnia 2015 r.),
- zmiany zagospodarowania oszczędności poprzetargowych i różnic kursowych (wniosek z 8 sierpnia 2016 r.).

Pozostałe zmiany nie wymagały akceptacji strony szwajcarskiej i dotyczyły głównie przesunięć kwot w ramach jednej kategorii budżetowej (np. wykonanie zewnętrznej opinii prawnej do postępowania przetargowego, zakup kamery inspekcyjnej i dwóch stacji pogodowych, organizacji konferencji, zakupu tablic pamiątkowych).

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej dokonywanych zmian²³ stwierdzono, że były one uzasadnione i gospodarne.

(dowód: akta kontroli str. 389-392)

W treści wniosku nr 18 został uwzględniony budżet Projektu z ostatniego zatwierdzonego aneksu do umowy (tj. aneksu nr 6). Budżet pozostający do wykorzystania po zakończeniu rzeczowym Projektu wyniósł 17.181,27 zł.

W dniu 26 października 2016 r. wraz z wnioskiem o płatność nr 18, IR zwróciła się do IP o dokonanie zmian w budżecie Projektu dotyczących uregulowania wartości budżetu w poszczególnych działaniach (w PLN i CHF) w związku z zakończeniem rzeczowej jego realizacji. IR zaproponowała:

- zmniejszenie wartości w działaniu I (zarządzanie projektem) w wysokości 17.795,55 zł,
- zwiększenie wartości w działaniu II (zakup i instalacja systemów solarnych) o 29.158,02 zł,
- zmniejszenie wartości w działaniu III (promocja i informacja) o 11.382,47 zł.

Ogólna wartość budżetu nie uległa zmianie. Do czasu zakończenia kontroli NIK Urząd nie otrzymał odpowiedzi od IP w sprawie zaakceptowania ww. zmiany.

(dowód: akta kontroli str. 449-477, 606-610, 641-642)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie dokonywania zmian w realizowanym Projekcie.

4. Wykonywanie obowiązków w zakresie sprawozdawczości z realizacji Projektu

Opis stanu
faktycznego

4.1. Do końca października 2016 r. Gmina złożyła 18 wniosków o płatność/raportów²⁴. W wyniku szczegółowego badania dziesięciu wniosków o płatność/raportów okresowych²⁵ oraz czterech raportów rocznych (za 2012, 2013, 2014 i 2015) ustalono, że zostały one sporządzone rzetelnie, tj. zawierały prawdziwe dane odnośnie rzeczowych i finansowych postępów w realizacji Projektu. Gmina była w posiadaniu dokumentów potwierdzających wykonane działania, tj. faktur, rachunków, wyciągów bankowych, umów w związku

²³ Uzasadnień do kierowanych do IP wniosków o dokonanie zmian wraz z załącznikami.

²⁴ W dniu 25 listopada 2016 r. Gmina wysłała do IP wniosek o płatność/ raport nr 19 wraz z raportem z zakończenia Projektu i końcowy raport finansowy. Do dnia zakończenia kontroli NIK raporty te nie zostały zatwierdzone przez IP.

²⁵ Wnioski o płatność wskazane w pkt 2 wystąpienia pokontrolnego.

z realizacją Projektu w partnerstwie, protokołów odbioru prac oraz ewidencji księgowej partnerów Projektu. W przypadku wydatków ponoszonych przez partnerów Projektu do składanych wniosków o płatność/raportów, Gmina załączała dokumentację przekazywaną przez Partnerów Projektu. Partnerzy Projektu do wniosków/raportów składanych do IR załączali pełną dokumentację dotyczącą poniesionych wydatków, tj. kopie faktur wraz z opisem, potwierdzenia przelewów, protokoły odbioru robót w danym okresie sprawozdawczym wraz z lokalizacją wykonanych instalacji oraz wydruk z systemu księgowego.

(dowód: akta kontroli str. 224-225, 393-404, 558-599, 612-641)

4.2. Podstawą do otrzymania płatności okresowej było sporządzenie przez IR i przedłożenie do IP wniosku o płatność wraz z raportem okresowym z realizacji projektu do 20 dnia miesiąca po zakończeniu okresu objętego danym wnioskiem o płatność (§ 12 ust. 3 umowy w sprawie realizacji Projektu). W zawartej umowie partnerstwa, Gmina zagwarantowała sobie sposób pozyskiwania wniosków o płatność/raportów od partnerów pozwalający jej sprawnie i bez opóźnień wywiązywać się z obowiązków wobec IP. W treści § 6 ww. umowy zawarto zapis, iż podstawą do otrzymania płatności jest sporządzenie i przedłożenie do IR przez każdą z gmin partnerskich wniosków o płatność wraz z raportem okresowym do dziesiątego dnia miesiąca po zakończeniu okresu objętego danym wnioskiem.

Na złożonych 18 wniosków o płatność/raportów, w trzech przypadkach stwierdzono ich złożenie po upływie terminu określonego w umowie w sprawie realizacji Projektu:

- wniosek/raport nr 1 został złożony 27 lipca 2012 r.;
- wniosek/raport nr 5 został złożony 31 lipca 2013 r.;
- wniosek/raport nr 18 został złożony 26 października 2016 r.

W przypadku wniosków/raportów nr 1 i 18 IP wyraziła (na prośbę IR) zgodę na przesunięcie terminu ich złożenia²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 18-33, 113-121, 224-229)

Odnosnie do przekroczenia terminu złożenia wniosku/raportu nr 5 (10 dni), Asystent Projektu oświadczyła, że późniejsze jego przesłanie spowodowane było organizacją konferencji przez Urząd w dniach 15-18 lipca 2013 r. Według treści oświadczenia przesunięcie terminu wysłania tego dokumentu zostało przekazane przedstawicielowi IP. W wyniku awarii komputera zostały utracone dane (w tym część wiadomości mailowych, a wśród nich potwierdzenie uzgodnienia przesunięcia terminu wysłania wniosku/raportu.

(dowód: akta kontroli str. 230)

Wszystkie raporty roczne (za lata 2012 – 2015) zostały złożone do IP w wymaganym terminie, tj. do 15 lutego kolejnego roku sprawozdawczego.

(dowód: akta kontroli str. 238-308)

4.3-4.4. Sposób pozyskiwania raportów częściowych od partnerów Projektu oraz mechanizmy kontroli prawdziwości danych przedstawianych przez partnerów zostały omówione w pkt 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie wykonywania obowiązków dotyczących sprawozdawczości z realizacji Projektu.

²⁶ Z uwagi na odpowiednio: wystąpienie opóźnienia dotyczącego podpisania dokumentów formalno-prawnych z gminami partnerskimi w sprawie realizacji Projektu; utrudnieniami związanymi z kontaktowaniem się z IP (przeniesienie siedziby CPPC) oraz nałożonymi na siebie kontrolami.

5. Wykonywanie obowiązków w zakresie promocji projektu

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 7 ust. 6 umowy w sprawie realizacji Projektu, do obowiązków IR należało zapewnienie promocji projektu zgodnie z *Wytycznymi w sprawie informacji i promocji dla SPPW*. W treści *Wytycznych dla beneficjentów* zapisano, że IR oraz partnerzy Projektu są odpowiedzialni za wzrost świadomości społeczeństwa na temat współfinansowania projektu ze środków SPPW. IR nie posiadała opracowanego planu informacji i promocji. Działania promocyjne były uzgadniane już na etapie składania wniosku i zawarte zostały w KPP. W zatwierdzonej KPP znajdują się opisy działań promocyjno-informacyjnych jakie miała wykonać IR. W KPP znajdowały się ponadto: schemat wykonawczy tablicy informacyjnej, projekt tablicy informacyjnej oraz plan ich rozmieszczenia na terenach gmin biorących udział w Projekcie. W budżecie Projektu²⁷ były zaplanowane środki m.in. na tablice informacyjne, konferencje, stronę internetową, plakaty, ulotki, długopisy, teczki, torby ekologiczne. W opracowanej do Projektu matrycy logicznej były zaplanowane do wykonania m.in. wskaźniki produktu takie jak: liczba konferencji i liczba ich uczestników, liczba rozdanych materiałów promocyjnych, liczba wejść na stronę internetową, liczba publikacji prasowych, liczba zebrań tematycznych z mieszkańcami i beneficjentami końcowymi, liczba uczestników tych zebrań, liczba mobilnych stacji meteorologicznych. Wszystkie te wskaźniki zostały osiągnięte lub przekroczone. Podstawowymi działaniami podjętymi w celu zapewnienia prawidłowej informacji i promocji były szkolenia dla mieszkańców przybliżające korzyści dla środowiska z wykorzystania energii słonecznej, publikacje prasowe i internetowe, przekazywanie mieszkańcom materiałów dotyczących korzyści płynących z Projektu, konkurs plastyczny *Plastycznie o solarach*. Zgodnie z wymogami Projektu m.in.: zainstalowano 18 sztuk tablic informacyjnych, wykonano 4.000 sztuk poradników dla mieszkańców, przeprowadzono trzy konferencje, wykonana została strona internetowa. W okresie objętym kontrolą na stronach dwumiesięcznika gminy Mszana Dolna pt. *Nasza Gmina* oraz *Eko Mszana Dolna* publikowane były bieżące informacje na temat Projektu. Projekt był również promowany na stronach internetowych.

(dowód: akta kontroli str. 604-605)

Jak wyjaśniła Asystent Projektu informacje na jego temat znalazły się ponadto w 9 odcinku programu *Glob* (TVP 1) oraz były prezentowane w Kronice TVP Kraków.

(dowód: akta kontroli str. 601-603)

Podczas dokonanych w trakcie kontroli oględzin stwierdzono zamontowanie (zgodnie z *Wytycznymi dla beneficjentów w części Informacja i promocja*) na terenie gmin partnerskich tablic informacyjnych umieszczonych w następujących miejscach: Mszana Górna (przy boisku sportowym); Mszana Dolna (skrzyżowanie dróg przy moście); Niedźwiedź (przy drodze powiatowej w miejscowości Podobin) oraz tablic pamiątkowych umieszczonych na budynku Urzędu Gminy Mszana Dolna i na budynku Urzędu Miasta Mszana Dolna. Tablice te zawierały następujące elementy: znak *Swiss Contribution* oraz *Bundeslogo*, informację o wsparciu w dwóch językach, wartość współfinansowania szwajcarskiego wyrażoną we frankach szwajcarskich, tytuł projektu, nazwę beneficjenta, logotypy gmin realizujących projekt. Na zestawach solarnych objętych oględzinami stwierdzono oznaczenia w formie naklejek, zawierające znak *Swiss Contribution* i *Bundeslogo* oraz logotypy Partnerów Projektu, a także informację w języku polskim o współfinansowaniu przez Szwajcarię realizacji projektu.

Obecny przy oględzinach Kierownik Projektu oświadczył, że ww. tablice zostały zamontowane również u pozostałych partnerów Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 353-368)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie realizacji obowiązków dotyczących promocji Projektu.

²⁷ Na działania promocyjno-informacyjne zaplanowano kwotę 168.721,00 zł. Po dokonanych zmianach kwota wzrosła do 200.814,34 zł. Według stanu na 30 września 2016 r. została wykorzystana kwota 186.710,38 zł (93%).

6. Wykonywanie obowiązków w zakresie archiwizacji dokumentacji projektu

Opis stanu faktycznego

6.1. Zgodnie z § 7 ust. 4 umowy w sprawie realizacji projektu, IR jest zobowiązana do przechowywania całości dokumentacji w okresie realizacji Projektu i przez okres 10 lat od dnia jego zakończenia. Zgodnie z *Wytycznymi dla beneficjenta*, dokumenty dotyczące projektu winny być czytelne niezależnie od upływu czasu (w szczególności dotyczy to faktur VAT i rachunków). W przypadku projektów realizowanych w partnerstwie, IR przechowuje oryginały dokumentów związanych z realizacją swojej części projektu oraz kserokopie poświadczone za zgodność z oryginałem dokumentów otrzymanych od partnerów projektu. Zarówno IR jak i partnerzy projektu są zobowiązani do dostosowania wewnętrznych zarządzeń obowiązujących w ich instytucjach do wymogów archiwizacyjnych przewidzianych dla dokumentacji związanej z SPPW.

Procedury archiwizacji dokumentów związanych z realizacją Projektu zostały wprowadzone Zarządzeniem Wójta nr 252/12 z 31 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu, kontroli oraz archiwizowania dowodów księgowych. Określała ona zasady sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowywania i archiwizowania dowodów oraz dokumentów księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 18-112, 183-188)

6.2. Dokumentacja Projektu przechowywana była (w opisanych teczkach i segregatorach, w sposób zapewniający łatwy dostęp) w pomieszczeniach Urzędu, tj.: w pokoju zajmowanym przez Asystenta Projektu (bieżąca dokumentacja), w księgowości (dokumenty księgowe) oraz w archiwum (dokumenty dotyczące I etapu Projektu). Asystent Projektu oświadczyła, że dokumenty znajdujące się w archiwum są w tym pomieszczeniu tymczasowo składowane z uwagi na brak miejsca. Oświadczyła ponadto, że cała dokumentacja Projektu zostanie po jego zakończeniu (zgodnie z umową) zarchiwizowana.

(dowód: akta kontroli str. 386-388)

6.3.-6.4. Kontrolowana dokumentacja Projektu (10 wniosków o płatność/raportów) była kompletna i czytelna. W przypadku dokumentów dotyczących wydatków dokonanych w ramach realizacji Projektu przez Gminę były to dokumenty oryginalne. Natomiast w przypadku partnerów Projektu, Urząd przechowywał kserokopie dokumentów poświadczone za zgodność z oryginałem.

(dowód: akta kontroli str. 393-404)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie wykonywania obowiązków dotyczących archiwizacji dokumentacji Projektu.

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 Krakowie.

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w zakresie objętym kontrolą Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych i nie oczekuje od Pana Wójta odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kraków, dnia 1 grudnia 2016 r.

Kontroler
Barbara Bugaj
Główny specjalista kp.

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie
z up.
Jan Krzyżanowski
Wiceprezessor