



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.411.001.01.2015

S.15.001

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**Tekst ujednolicony uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 26 listopada 2015 r.**

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura we Wrocławiu  
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław  
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50  
lwr@nik.gov.pl

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S.15.001 – Przygotowanie i realizacja projektu pn. „Regionalna platforma informacyjna dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-Dolny Śląsk”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy:	1) Renata Połatajko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89901 z dnia 9 stycznia 2015 r., 2) Małgorzata Grudowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89902 z dnia 9 stycznia 2015 r. 3) Waldemar Zimoch, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93972 z dnia 13 lutego 2015 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-6)</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego (dalej: „Urząd” lub „UMWD”), ul. Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14, 50-411 Wrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cezary Przybylski – Marszałek Województwa Dolnośląskiego od dnia 13 lutego 2014 r. inadal. Poprzednio stanowisko to zajmowali: Rafał Jurkowlaniec od 1 grudnia 2010 r. do 13 lutego 2014 r., Marek Łapiński od 5 marca 2008 r. do 1 grudnia 2010 r., Andrzej Łoś od 7 grudnia 2006 r. do 5 marca 2008 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 7)</p>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>1</sup> przygotowanie i realizację projektu informatycznego pn. „Regionalna platforma informacyjna dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-Dolny Śląsk” (dalej: „Projekt” lub „Platforma eDS”).

Założenia indywidualnego trybu wyboru Projektu<sup>2</sup>, mające na celu skuteczną i terminową realizację tego przedsięwzięcia (uznawanego za istotne z punktu widzenia sprawnej realizacji polityki rozwoju Województwa Dolnośląskiego) nie zostały spełnione przede wszystkim z powodu kolejnych zmian koncepcji i przewlekłego działania Zarządu Województwa Dolnośląskiego (dalej: „ZWD”)<sup>3</sup>, zarówno na etapie przygotowania Projektu, jak i w toku opracowywania dokumentacji projektowej.

Od momentu podjęcia w 2007 r. decyzji o ujęciu Platformy eDS w Indykatoryjnym Wykazie Indywidualnych Projektów Kluczowych (dalej: „IWIPK”) do dnia, w którym podjęto decyzję o zaprzestaniu jej dofinansowania, upłynęło 2 640 dni, tj. ponad siedem lat. Podejmowane przez pierwsze 3,5 roku<sup>4</sup> realizacji Projektu działania<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Tryb przyjęty dla projektów priorytetowych.

<sup>3</sup> Instytucji Zarządzającej dla Projektu.

<sup>4</sup> Czas liczony od daty przyjęcia projektu na Indykatoryjny Wykaz Projektów Kluczowych w 2007 r. do dnia wypowiedzenia umowy z pierwszym Inżynierem Kontraktu w 2011 r.

<sup>5</sup> [1] Od momentu podjęcia decyzji o przyjęciu projektu na Indykatoryjny Wykaz Indywidualnych Projektów Kluczowych do podjęcia uchwały zobowiązującej do przygotowania Projektu upłynęło 168 dni (-5,4 m-cy); [2] Od momentu podjęcia uchwały

były nieefektywne i nie przyniosły spodziewanego rezultatu. Pomimo faktu, że Województwo Dolnośląskie, jako Beneficjent, samodzielnie określiło harmonogram realizacji Projektu, to jednak nie wywiązywało się terminowo ze swoich zobowiązań, a sam termin zakończenia Projektu był wielokrotnie prolongowany.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli czas pomiędzy zgłoszeniem Projektu do IWIPK (2007 r.), opracowaniem Studium Wykonalności (2009 r.), a umownym terminem jego wykonania (2014 r.) był zbyt długi, m.in. z punktu widzenia dynamicznego rozwoju technologii oraz zasobów internetowych. Zmiany i rozwój Internetu, jakie nastąpiły w ciągu ostatnich siedmiu lat, spowodowały, iż portal e-Dolny Śląsk nie byłby, w momencie wdrożenia, tak innowacyjny, jak zakładano w 2007 r., tj. na etapie idei jego stworzenia. Już pod koniec 2011 r. wątpliwości budziła kwestia możliwości pomyślnego wykonania i wdrożenia Projektu, jak również wykorzystania przewidzianego dla niego dofinansowania unijnego, co znalazło odzwierciedlenie w niezależnej opinii eksperta, zaangażowanego przez Urząd. Jednakże Instytucja Zarządzająca, czyli ZWD, nie podjęła wówczas decyzji o przerwaniu jego realizacji.

W konsekwencji, w dniu 22 lipca 2013 r., tj. po upływie kolejnych 18 miesięcy, ZWD zawarł umowę na realizację Projektu, która przewidywała wykonanie i uruchomienie Platformy eDS do dnia 15 grudnia 2014 r. Jednakże dopiero w dniu 31 grudnia 2014 r. z powodu niskiego zaawansowania realizacji Projektu termin ten przedłużono do dnia 20 lutego 2015 r. Tak określony termin nie został również dotrzymany, gdyż Wykonawca nie zgłosił do odbioru gotowego Projektu. W tym stanie rzeczy ZWD, mając także na uwadze warunki finansowania Projektu, podjął w dniu 20 lutego 2015 r. decyzję o odstąpieniu od umowy z winy Wykonawcy. Tym samym nie osiągnięto zamierzonych i zaplanowanych celów tego przedsięwzięcia, a budżet Województwa Dolnośląskiego został obciążony kwotą 2 256,1 tys. zł już poniesionych wydatków, powiększoną o odsetki w wysokości 456,1 tys. zł z tytułu zwrotu dofinansowania, otrzymanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: „EFRR”). Nadzór nad realizacją Projektu, leżący po stronie Urzędu, sprawowany był nierzetelnie, nieefektywnie i ostatecznie nieskutecznie. Reguły postępowania przyjęte na potrzeby realizacji Projektu nie były bowiem przestrzegane, a ich stosowanie miało charakter doraźny.

W związku z końcowym etapem realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 (dalej: „RPO WD”), a w szczególności koniecznością rozliczenia się z zadań w nim zawartych maksymalnie do końca 2015 r., zaistniało również wysokie ryzyko utraty pozostałego przewidywanego dla Projektu, a obecnie uwolnionego (w następstwie zaprzestania realizacji Projektu) dofinansowania z EFRR w kwocie 54 859,6 tys. zł. Jakkolwiek środki te ZWD zamierza przeznaczyć na realizację kolejnych przedsięwzięć z zakresu transportu i opieki zdrowotnej, przyjętych w ramach nowych naborów, to na ich wykorzystanie pozostało zaledwie siedem miesięcy z 2015 r.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały przede wszystkim na:

---

zobowiązującej do przygotowania Projektu do Wykonania Studium Wykonalności z koncepcją Platformy eDS minęło 377 dni (~12 m-cy); [3] Przygotowanie wniosku o dofinansowanie projektu (czas pomiędzy wykonaniem studium a złożeniem wniosku) zajęło 107 dni (~3,5 m-ca); [4] Pomiedzy złożeniem wniosku o dofinansowanie a podjęciem uchwały o dofinansowaniu minęło 97 dni (~3,1 m-ca); [5] Od podjęcia uchwały o dofinansowaniu do uruchomienia pierwszego przetargu na IK minęło 9 dni.; [6] Od uruchomienia pierwszego przetargu na IK do unieważnienia postępowania upłynęło 22 dni; [7] Od uruchomienia drugiego przetargu na IK do zawarcia umowy z IK - Kancelarią upłynęło kolejne 72 dni (~2,3 m-ca); [8] Czas pomiędzy postępowaniami z pkt 6 i 7 wyniósł 54 dni (~1,7 m-ca); W okresie tym równolegle toczyło się postępowanie w trybie dialogu konkurencyjnego na Zaprojektowanie i wykonanie Platformy informacyjnej dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska "e-Dolny Śląsk" - od momentu jego uruchomienia do unieważnienia minęło 517 dni (~16,7 m-cy); [9] Od zawarcia umowy z IK do jej wypowiedzenia minęło 368 dni (~1 rok); [10] Czas pomiędzy wypowiedzeniem umowy z poprzednim IK i uruchomieniem przetargu na następnego IK - 192 dni (~6,2 m-ca).

- [1] niestosowaniu zasad określonych przez Ministra Rozwoju Regionalnego w dniu 11 czerwca 2007 r. w *Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007-2013. Wytycznych w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych*<sup>6</sup> (dalej: „Wytyczne MRR”), w tym niepoddaniu Projektu konsultacjom społecznym w 2007 r.;
- [2] nieterminowym przygotowywaniu i realizowaniu Projektu w porównaniu do założeń przewidzianych w Harmonogramie Przygotowania Projektu oraz Harmonogramie Realizacji Zamówień Publicznych dla Projektu;
- [3] nierzetelnym, tj. zawierającym niekompletne dane, opracowaniu dokumentacji wymaganej dla realizacji Projektu, w tym Harmonogramu Przygotowania Projektu i wniosku o dofinansowanie oraz dokumentacji przetargowej;
- [4] niedokonaniu do końca 2014 r. przez Instytucję Zarządzającą, tj. ZWD, zwrotu do Ministerstwa Finansów środków w wysokości 52,2 tys. zł z tytułu nierozliczonej kwoty zaliczki, otrzymanej na realizację Projektu, pomimo wprowadzenia stosownych zmian w budżecie Województwa Dolnośląskiego;
- [5] nieprzechowywaniu w sposób nieprzerwany, na wyodrębnionym do tego celu subkoncie podstawowego rachunku bankowego UMWD, środków w kwocie 50 677,9 tys. zł na wydatki, które nie wygasły wraz z upływem roku 2014;
- [6] sporządzeniu przez Beneficjenta oraz przyjmowaniu przez Instytucję Zarządzającą nierealnych harmonogramów płatności związanych z realizacją Projektu;
- [7] niezgodnym z Uchwałą ZWD nr 2905/IV/12 z dnia 20 września 2012 r. w sprawie dofinansowania Projektu i bezpodstawnym wprowadzeniem do umowy z dnia 22 lipca 2013 r., zawartej z Wykonawcą<sup>7</sup> Platformy eDS, postanowień umożliwiających wydłużenie czasu jej wykonania do dnia 15 marca 2015 r. w sytuacji, gdy ww. Uchwała ZWD przewidywała termin zakończenia realizacji rzeczowej i finansowej Projektu do dnia 31 grudnia 2014 r.;
- [8] niezapewnieniu usług Inżyniera Kontraktu (dalej: IK) od dnia 16 grudnia 2014 r. do 20 lutego 2015 r., tj. w końcowym okresie obowiązywania umowy z Wykonawcą Platformy eDS, gdy zaawansowanie projektu wynosiło zaledwie 12%;
- [9] niewłaściwym oszacowaniu przez Wydział Wdrażania Technologii Informacyjnych (dalej: „WWTI”), tj. komórkę organizacyjną UMWD odpowiedzialną za wykonanie Projektu, czasu niezbędnego na odbiory poszczególnych etapów jego realizacji;
- [10] utracie dofinansowania ze środków EFRR z tytułu wydatków w kwocie 2 256,1 tys. zł, poniesionych na realizację Projektu, w związku z brakiem jego realizacji;
- [11] niestosowaniu w wymaganym zakresie, w procesie nadzoru, przyjętych w UMWD, w ramach Dokumentacji Inicjującej Projekt<sup>8</sup>, zasad prowadzenia i zarządzania Projektem, polegającym w szczególności na niewystarczającym udziale Komitetu Sterującego<sup>9</sup> w zarządzaniu Projektem oraz nierealizowaniu przez ten Komitet (w tym również przez jego Przewodniczącego) zadań przypisanych w Dokumentacji Inicjującej Projekt.

<sup>6</sup> MRR/H/7(1)06/2007.

<sup>7</sup> [...]\*

<sup>8</sup> Dokumentacja określająca wytyczne do realizacji i zarządzania Projektem, opracowana na zlecenie Urzędu przez IK.

<sup>9</sup> Powołany przez ZWD zespół zadaniowy do zarządzania Projektem oraz wsparcia jego realizacji.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Przygotowanie realizacji Projektu

Opis stanu  
faktycznego

##### 1.1. Geneza koncepcji utworzenia regionalnej platformy informacyjnej

1.1.1. Ogólne założenia Projektu zostały wskazane we wniosku o jego dofinansowanie w ramach RPO WD na lata 2007-2013, złożonym w dniu 16 września 2009 r. przez Województwo Dolnośląskie do Wydziału Wdrażania RPO UMWD. Integralną część przedmiotowego wniosku stanowiło Studium Wykonalności z czerwca 2009 r. oraz Koncepcja budowy Infrastruktury IT<sup>10</sup>.

Założeniem Projektu było stworzenie dla mieszkańców i instytucji województwa, w terminie do dnia 31 grudnia 2011 r., nowoczesnego i dedykowanego portalu informacyjnego o województwie dolnośląskim, dostarczającego możliwie pełnych i stale aktualizowanych informacji dotyczących regionu. Portal miał stanowić szerokie źródło informacji, zawierające m.in. regionalne dane i dokumenty prawne tworzone w jednostkach samorządu terytorialnego oraz materiały dotyczące promocji regionu/województwa w Polsce i za granicą w sferze turystyki oraz inwestycji. Ponadto Platforma eDS miała umożliwić współpracę, wsparcie komunikacji i pracę grupową, wewnątrz i pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz bezpieczne udostępnienie zasobów informacyjnych szerokiego gronu użytkowników zgodnie z ich indywidualnymi potrzebami i uprawnieniami. W następstwie umożliwienia kontrolowanego dostępu do zintegrowanych aplikacji i baz danych, podniesienia efektywności i optymalizacji kosztów zarządzania infrastrukturą techniczną i dostępu do zasobów informacyjnych regionu, znacznie miała się zwiększyć efektywność i jakość pracy pracowników i współpracowników UMWD oraz pozostałych jednostek samorządu terytorialnego.

Założenia Projektu miały zostać osiągnięte poprzez stworzenie projektu technicznego portalu regionalnego, budowę odpowiedniej infrastruktury technicznej umożliwiającej realizację tych założeń, stworzenie platformy zarządzania infrastrukturą techniczną oraz struktur organizacyjnych do tworzenia i zarządzania warstwą informacyjno-usługową, a także zarządzania infrastrukturą techniczną.

(dowód: akta kontroli str. 316-338)

1.1.2. Platforma eDS miała oferować takie funkcje i usługi jak: mapę cyfrową, zarządzanie treścią tego portalu, zarządzanie bezpieczeństwem informacji oraz konfiguracją informacyjną, serwis i *inventory management*<sup>11</sup>. Ponadto miała objąć siedem grup zagadnień tematycznych: e-administracja, e-edukacja, e-region, e-turystyka, e-zdrowie, e-społeczność, e-samorząd. W Studium Wykonalności wskazano siedem grup interesariuszy wewnętrznych<sup>12</sup> oraz dziewięć grup interesariuszy zewnętrznych<sup>13</sup>. Dokładna analiza interesariuszy (m.in. analiza zakresu i stopnia wpływu na Projekt) miała nastąpić na etapie przygotowywania dokumentacji przetargowej. Przyjęto, że główne działania promocyjne Platformy

<sup>10</sup> Całokształt zagadnień, metod, środków i działań związanych z przetwarzaniem informacji.

<sup>11</sup> Usługa polegająca na zarządzaniu i monitorowaniu wszystkich zasobów informatycznych systemu.

<sup>12</sup> Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego – wszystkie departamenty; Pełnomocnik Projektu Portal e-Dolny Śląsk – Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wydział Wdrażania Technologii Informatycznych; pracownicy Departamentu Realizacji Inwestycji; Komitet Sterujący; Zarząd Projektu; Biuro Projektu; osoby i zespoły opracowujące poszczególne obszary merytoryczne, moduły funkcjonalne, aspekty techniczne i integracyjne Projektu.

<sup>13</sup> Jednostki organizacyjne podległe UMWD (m.in. szkoły, biblioteki pedagogiczne, placówki doskonalenia i kształcenia nauczycieli, ośrodki wychowawcze, instytucje kultury); Dolnośląski Urząd Wojewódzki; Jednostki Samorządu Terytorialnego regionu Dolnośląskiego (urzędy miast, starostwa powiatowe i urzędy gmin); Powiatowe Urzędy Pracy Region Dolnego Śląska oraz Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy; publiczne i niepubliczne jednostki służby zdrowia; uczelnie wyższe regionu Dolny Śląsk; biblioteki i czytelnie publiczne regionu Dolny Śląsk; dolnośląskie organizacje turystyczne; stowarzyszenia i organizacje publiczne regionu Dolny Śląsk.

eDS będą prowadzone pod koniec procesu tworzenia Projektu i jego kontentu (zawartości). W kampanii promocyjnej założono wykorzystanie reklamy prasowej, reklamy wielkoformatowej (użycie billboardów reklamowych na terenie Dolnego Śląska), publikację spotów reklamowych w ogólnopolskich oraz lokalnych stacjach radiowych i telewizyjnych Dolnego Śląska, reklamy internetowej. Rozpoczęcie zintensyfikowanej kampanii promocyjnej planowano skoordynować z kończeniem procesu wdrażania aplikacji oraz zasilenia jej kontentem startowym, tak aby pod internetowym adresem portalu, prezentowanym w czasie zintensyfikowanej kampanii reklamowej, znajdował się działający serwis i zachęteni internauci mogli rozpocząć wykorzystywanie lub testowanie udostępnionej funkcjonalności portalu. Wskazana w Studium Wykonalności koncepcja organizacyjna zakładała, że całość obowiązków wynikających z eksploatacji Platformy eDS zostanie scedowana na spółkę kapitałową ze 100% udziałem Województwa Dolnośląskiego, której utworzenie planowano na rok 2010. Spółka ta, dysponując 19 etatami, miała prowadzić działalność operacyjną w zakresie zapewnienia aktualności kontentu oraz, w miarę potrzeb, zlecać nadzór i eksploatację infrastruktury technicznej oraz oprogramowania w ramach outsourcingu<sup>14</sup>. Po okresie pięciu lat od uruchomienia Platformy eDS zamierzano podjąć kolejne decyzje dotyczące jej dalszego rozwoju.

(dowód: akta kontroli str. 315-529; 2399-2417)

**1.1.3.** Określone w Studium Wykonalności, oraz we wniosku z dnia 16 września 2009 r. o dofinansowanie Projektu, produkty planowane w ramach realizacji przedsięwzięcia dotyczyły: liczby stworzonych/udoskonalonych baz danych – siedem szt., liczby zakupionych zestawów komputerowych – 19 szt., liczby uruchomionych on-line usług na poziomie 1 (Informacja) – pięć szt., liczby uruchomionych on-line usług na poziomie 2 (Interakcja) – pięć szt. Planowane rezultaty z realizacji przedsięwzięcia miały polegać na: uzyskaniu bezpośrednich, utworzonych miejsc pracy w liczbie 19 etatów, uzyskaniu 100 szt. jednostek sektora publicznego korzystających z utworzonych aplikacji i usług teleinformatycznych, uzyskaniu łącznie miliona wejść na usługi on-line na poziomie 1 i 2. Monitorowanie oraz pomiar osiągnięcia powyższych wskaźników miały się odbywać w oparciu o ankiety, kontrolę formalną i merytoryczną zawieranych umów na usługi/dostawy, zestawienie umów o pracę/umów cywilnoprawnych, informacje od administratorów, protokoły odbioru prac oraz ewidencję środków trwałych.

Przyjęte wskaźniki różniły się od wskaźników podanych w Karcie Przedsięwzięcia Projektu z dnia 6 listopada 2007 r. Wskazane wówczas planowane produkty, wynikające z realizacji przedsięwzięcia, dotyczyły: liczby świadczonych usług drogą elektroniczną – 100 szt., liczby instytucji objętych e-usługą – 70 szt., wielkości zbudowanych baz danych – 3 TB<sup>15</sup>. Planowane rezultaty z realizacji przedsięwzięcia polegały na: skróceniu czasu obsługi jednego klienta przy wykorzystaniu e-usługi – 60%, uzyskaniu liczby użytkowników baz danych – 500 osób, zmianie jednostkowego kosztu obsługi klienta dzięki zastosowaniu e-usługi – 20 zł.

(dowód: akta kontroli str. 315-529; 2133-2140)

**1.1.4.** Założenia przyjęte w Uchwale ZWD z dnia 22 grudnia 2009 r. o dofinansowanie Projektu, ulegały zmianie w związku z wnioskami WWTI, w tym

<sup>14</sup> Wydzielenie ze struktury organizacyjnej jednostki niektórych realizowanych samodzielnie funkcji i przekazanie ich do wykonania innym podmiotom.

<sup>15</sup> Terabajt - jednostka używana w informatyce m.in. do określania rozmiaru największych pamięci masowych, zasobów plików i baz danych.

w zakresie: terminu zakończenia realizacji Projektu oraz podmiotu odpowiedzialnego za utrzymanie Platformy eDS. Uchwałą z dnia 29 listopada 2011 r. ZWD zmienił termin zakończenia rzeczowego i finansowego realizacji Projektu z dnia 31 grudnia 2011 r. na dzień 31 grudnia 2014 r. Uchwałą z dnia 20 września 2012 r. ZWD przyjął zmianę polegającą na założeniu, iż za utrzymanie Platformy eDS odpowiadać będzie operator wyłoniony w publicznym postępowaniu przetargowym, a nie spółka ze 100% udziałem Województwa Dolnośląskiego, jak pierwotnie planował. W związku z przyjęciem nowej koncepcji, dokonano zmniejszenia wartości programowego wskaźnika rezultatu pn. „*Liczba bezpośrednio utworzonych miejsc pracy, w tym kobiet*” z 19 etatów na 0 etatów. Dodatkowo, w związku z przyjętym nowym modelem realizacji Projektu oraz z planowanym na dzień 31 grudnia 2014 r. zakończeniem rzeczowym realizacji Projektu, zaakceptowano wniosek Beneficjenta w zakresie zmiany roku osiągnięcia docelowej wartości pozostałych wskaźników rezultatu z 2014 r. na 2015 r. Zaplanowano także wcześniejsze rozpoczęcie działań promocyjnych. Uchwałą z dnia 5 sierpnia 2014 r. ZWD przyjął zmianę polegającą na przedłużeniu terminu zakończenia rzeczowego realizacji Projektu z dnia 31 grudnia 2014 r. na dzień 28 lutego 2015 r. oraz zakończenia finansowego realizacji Projektu z dnia 31 grudnia 2014 r. na dzień 31 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 773-836; 887-959; 1062-1071)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności skontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie, nie stwierdzono nieprawidłowości.

## **1.2. Przygotowanie realizacji Projektu**

### **1.2.1. Ujęcie Projektu w Indykatorywnym Wykazie Indywidualnych Projektów Kluczowych**

Projekt pn. „*Regionalna platforma informacyjna dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-DolnySlask*” został ujęty w IWIPK dla RPO WD, przyjętym przez ZDW<sup>16</sup> w dniu 4 grudnia 2007 r. Projekt miał być realizowany w ramach działania 2.2 (Rozwój usług elektronicznych), w osi Priorytetowej 2 (Rozwój Społeczeństwa Informacyjnego). Za przygotowanie IWIPK odpowiadała Instytucja Zarządzająca.

(dowód: akta kontroli str.2160-2175; 2198-2240)

W wersji poddanej konsultacjom społecznym, w okresie od 28 września do 27 października 2007 r., IWIPK nie obejmował Projektu pn. „*Regionalna platforma informacyjna dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-DolnySlask*”. Zgłoszenie przedmiotowego Projektu do uwzględnienia w IWIPK na lata 2007-2013 nastąpiło w dniu 23 listopada 2007 r. Wniosek został złożony przez Dyrektora Generalnego, Pełnomocnika Marszałka ds. Informatyzacji oraz Dyrektora Wydziału Informatyki, po pozytywnej weryfikacji (przeprowadzonej w tym samym dniu), zatwierdzonej przez Zastępcę Dyrektora Wydziału Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym. Projekt został oceniony pozytywnie na podstawie danych ujętych w karcie przedsięwzięcia z dnia 6 listopada 2007 r., zaewidencjonowanej w systemie SEP<sup>17</sup>. Oceny Projektu dokonano w oparciu o siedem kryteriów<sup>18</sup>,

<sup>16</sup> Uchwała nr 960/III/07.

<sup>17</sup> System Ewidencji Przedsięwzięć, który powstał, jako narzędzie wspierające przygotowanie RPO WD na lata 2007-2013.

<sup>18</sup> [1] strategiczny charakter projektu, [2] kwalifikowalność Projektu oraz Beneficjenta, [3] zgodność Projektu z celami Strategii Rozwoju Kraju (SRK), Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013 (NSRO), programu operacyjnego oraz strategiami wojewódzkimi i strategiami sektorowymi, [4] skalę oddziaływania Projektu (regionalna w RPO), [5] stopień wpływu Projektu na osiągnięcie wskaźników SRK, NSRO oraz programu operacyjnego, [6] dostępność środków finansowych w ramach alokacji danego priorytetu programu operacyjnego [7] inne kryteria specyficzne dla sektora.

wskazanych w Wytycznych MRR. Przeprowadzona weryfikacja obejmowała sprawdzenie czy Projekt spełnia określone kryteria.

(dowód: akta kontroli str.2061-2144; 2198-2240)

Na etapie ujęcia w IWIPK, Projekt nie był gotowy do realizacji. Było to dopuszczalne w świetle postanowień pkt 2.10. Wytycznych MRR. Z uwagi na fakt, iż wykaz w sposób indykatorywny (prognozowany) miał obrazować najważniejsze zamierzenia inwestycyjne w perspektywie lat 2007-2015, mogły się w nim również znaleźć projekty będące na etapie koncepcyjnym, których realizacja była szczególnie istotna z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego danego województwa. Projekty te musiały jednakże posiadać realne założenia, pod względem oszacowania kosztów zamierzenia i terminów realizacji oraz gotowości beneficjenta w zakresie przygotowania i realizacji danego projektu.

Umieszczenie Projektu w IWIPK nie gwarantowało wnioskodawcy przyznania dofinansowania. Stanowiło natomiast warunkową deklarację jego realizacji i związane było z zabezpieczeniem na jego realizację środków w ramach budżetu programu RPO WD na lata 2007-2013. Warunkiem niezbędnym uzyskania dofinansowania z EFRR było podjęcie uchwały dotyczącej przygotowania projektu indywidualnego, jej prawidłowe wykonanie oraz uzyskanie pozytywnego wyniku oceny złożonego wniosku o dofinansowanie wraz z załącznikami.

W ramach osi priorytetowej 2 (Rozwój społeczeństwa informacyjnego) na Dolnym Śląsku nie zgłoszono projektów, które nie zostały przyjęte do IWIPK.

(dowód: akta kontroli str.2136-2140; 2198-2240)

### **1.2.2. Podjęcie decyzji w sprawie przygotowania Projektu do realizacji**

W dniu 20 maja 2008 r. ZWD podjął Uchwałę w sprawie przygotowania do realizacji projektu indywidualnego samorządu Województwa Dolnośląskiego pn. „*Regionalna platforma informacyjna dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-DolnySlask*” w ramach RPO WD na lata 2007-2013. Jako jednostka odpowiedzialna po stronie Beneficjenta za przygotowanie Projektu, wskazany został Departament Społeczeństwa Informacyjnego UMWD (dalej: „DSI”), w strukturze którego znajdował się Wydział Informatyki (dalej: „WI”) i WWTI.

Zobowiązanie do prawidłowego i terminowego przygotowania do realizacji indywidualnego projektu kluczowego, stanowiące integralną część Uchwały ZWD z dnia 20 maja 2008 r., zawierało elementy określone w punkcie 3.2.40 Wytycznych MRR, obowiązujących od dnia 4 stycznia 2008 r. W szczególności określono w nim wartość finansową inwestycji, termin złożenia (do dnia 31 maja 2009 r.) wniosku o dofinansowanie Projektu wraz z wymaganą dokumentacją, zobowiązanie Beneficjenta do bieżącego raportowania przebiegu procesu przygotowania Projektu. Natomiast w Harmonogramie Przygotowania Projektu wyszczególniono działania konieczne do przygotowania wniosku o dofinansowanie Projektu wraz z wymaganymi do oceny załącznikami.

(dowód: akta kontroli str. 2280-2317; 2420-2450)

W okresie od 26 maja 2008 r. do 4 maja 2009 r. DSI, odpowiedzialny za przygotowanie Projektu, złożył 14 raportów sprawozdawczych. Jako osobę właściwą do bieżących kontaktów stron w maju 2008 r. wskazano Dyrektora WI, zaś w okresie od czerwca 2008 r. do maja 2009 r. Dyrektora WWTI. Według przyjętych założeń, planowano przeprowadzić trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, tj. na opracowanie Studium Wykonalności, na wykonanie Platformy eDS, oraz postępowanie mające na celu wyłonienie *Project Managera*. W raportach wskazywano na opóźnienia w realizacji procedury zamówienia publicznego na



opracowanie Studium Wykonalności, która zakończyła się wyborem jego wykonawcy w dniu 27 lutego 2009 r., zamiast do dnia 2 stycznia 2009 r. Umowę na opracowanie Studium Wykonalności podpisano w dniu 15 marca 2009 r. z terminem wykonania przedmiotu zamówienia do dnia 8 maja 2009 r. Powyższe wpłynęło z kolei na przesunięcie, planowanego na dzień 1 lutego 2009 r., rozpoczęcia procedury przetargowej w zakresie wyłonienia wykonawcy Platformy eDS. Jako przyczynę opóźnień podawano ograniczenia w obsadzie kadrowej, konieczność realizacji innych projektów, jak też dużą ilość spraw bieżących WWTI.

(dowód: akta kontroli str. 598-604; 2322-2391)

### **1.2.3. Złożenie wniosku o dofinansowanie Projektu w ramach RPO WD**

Przygotowany przez WWTI wniosek o dofinansowanie Projektu złożony został (wraz z załącznikami) do Wydziału Wdrażania RPO w dniu 29 maja 2009 r., a przyjęty został, w wersji akceptowalnej przez Instytucję Zarządzającą, w dniu 16 września 2009 r. Do dokumentacji włączone zostały dokumenty świadczące o dokonaniu weryfikacji formalnej wniosku przez dwóch pracowników oraz weryfikacji merytorycznej wniosku przez dwóch ekspertów. Ocenę wniosku o dofinansowanie Projektu w zakresie spełniania kryteriów formalnych i merytorycznych, przeprowadzono w oparciu o „Kryteria wyboru operacji finansowanych” w ramach RPO WD. Ocena przeprowadzona przez dwóch niezależnych ekspertów wykazała, że Projekt spełniał kluczowe kryteria merytoryczne, przy czym w wyniku oceny kryteriów dodatkowych eksperci przyznali 26 na 36 możliwych punktów dodatkowych. Ostatecznie, w dniu 8 października 2009 r., wniosek uzyskał pozytywną ocenę.

(dowód: akta kontroli str. 127-172; 173-529; 531-582)

Podstawą do przygotowania uchwały o dofinansowanie Projektu było podjęcie przez ZWD w dniu 20 października 2009 r. Uchwały w sprawie wyboru projektu indywidualnego z IWIPK do dofinansowania w ramach Działania 2.2. (Rozwój usług elektronicznych) w Priorytecie 2 (Rozwój społeczeństwa informacyjnego na Dolnym Śląsku) RPO WD na lata 2007-2013. Oceny strategicznej Projektu dokonał ZWD, w oparciu o Kryteria wyboru operacji finansowanych w ramach RPO WD na lata 2007-2013, przyjęte przez Komitet Monitorujący RPO WD na lata 2007-2013.

(dowód: akta kontroli str. 169-170; 583-597)

Uchwała o dofinansowanie Projektu została podjęta przez ZWD w dniu 22 grudnia 2009 r., tj. po 62 dniach od podjęcia przez ZWD Uchwały w sprawie wyboru Projektu, jako projektu indywidualnego z IWIPK. Szczegółowe zasady, tryb i warunki realizacji Projektu określono w Zobowiązaniu do jego realizacji, stanowiącym integralną część przedmiotowej Uchwały. Zgodnie z zapisami Zobowiązania, za realizację Projektu odpowiedzialny był UMWD – Departament Infrastruktury – Wydział Wdrażania Technologii Informacyjnych (WWTI).

(dowód: akta kontroli str. 621-640)

### **1.2.4. Przygotowanie organizacyjne do realizacji Platformy eDS**

Od dnia 9 października 2007 r. realizacją zadań związanych z przygotowaniem Platformy eDS zajmował się WI, a od dnia 21 marca 2008 r. obowiązki z tego zakresu przejął WWTI, wchodzący w skład DSI (od dnia 29 grudnia 2010 r. w skład Departamentu Infrastruktury).

W latach 2008-2014 trzykrotnie zmieniała się obsada na stanowisku dyrektora WWTI.

Z dniem 1 lutego 2015 r. nastąpiła zmiana struktury organizacyjnej Urzędu, w wyniku której zadania WWTI przejął Wydział Informatyki i Systemów Informatycznych (dalej: „WISI”).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. średnie zatrudnienie w WWTI wynosiło cztery etaty i wzrosło do ośmiu etatów na koniec 2009 r., 11 etatów na koniec lat 2010 i 2011 oraz 13 etatów na koniec lat 2012, 2013 i 2014.

W latach 2008-2014 WWTI realizował trzy projekty, tj. [1] *Regions for Better Broadband Connections*<sup>19</sup>, [2] *Likwidacja obszarów wykluczenia informacyjnego i budowa dolnośląskiej sieci szkieletowej*, [3] *Regionalna Platforma Informacyjna dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-Dolny Śląsk*.

(dowód: akta kontroli str. 3141-3143; 9959-9977; 9983-10049)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

**[1]** Instytucja Zarządzająca nie zastosowała w odniesieniu do Platformy eDS, wskazanej w pkt 2.10 Wytycznych MRR, zasady identyfikowania inwestycji na etapie tworzenia programu operacyjnego przy szerokiej akceptacji dla jego realizacji. Projekt nie został bowiem poddany konsultacjom społecznym w związku z jego zgłoszeniem do IWIPK po czasie, obejmującym okres od 28 września do 27 października 2007 r., w którym IWIPK poddany został takim konsultacjom<sup>20</sup>.

W dniu 23 października 2007 r., tj. w trakcie trwania konsultacji społecznych, IWIPK został przedstawiony Stałej konferencji współpracy w województwie dolnośląskim<sup>21</sup>, jako niezwerifikowany wykaz projektów, co było niezgodne z procedurą, określoną w pkt 3.1. ppkt 25 Wytycznych MRR<sup>22</sup>. IWIPK w wersji przekazanej do akceptacji ZWD uwzględniał Projekt i różnił się od wykazu będącego przedmiotem konsultacji społecznych, przedstawionego Stałej Konferencji Współpracy, która uchwałą z dnia 23 października 2007 r. wyraziła pozytywne stanowisko wobec otrzymanego IWIPK<sup>23</sup>.

Dyrektor Wydziału Zarządzania RPO wyjaśnił, że Instytucja Zarządzająca miała obowiązek przedstawienia IWIPK Stałej Konferencji Współpracy i ten obowiązek został zrealizowany. Lista projektów kluczowych została następnie rozszerzona o kolejne projekty w trakcie trwających konsultacji społecznych, ale nie przedstawiono jej kolejny raz Konferencji. Zakończenie konsultacji oznacza odrzucenie części uwag do projektu oraz uwzględnienie innych, co jest równoznaczne ze zmianą treści projektu dokumentu. Podał, że dopiero taki projekt, po przeprowadzonych konsultacjach społecznych, mógł zostać zatwierdzony przez ZWD. Wytyczne nie przewidywały trybu ponawiania procedury konsultacji społecznych czy przedstawiania Stałej Konferencji Współpracy projektu uszczegółowienia lub IWIPK, w których dokonano zmian.

Najwyższa Izba Kontroli, mając na uwadze powyższe wyjaśnienia wskazuje, iż żaden przedstawiony w toku kontroli dokument nie potwierdza zgłoszenia przedmiotowego Projektu do IWIPK w trakcie konsultacji społecznych, które trwały do dnia 27 października 2007 r. Zgodnie z kartą przedsięwzięcia, Projekt ten umieszczono w systemie SEP dopiero w dniu 6 listopada 2007 r., tj. po 10 dniach

<sup>19</sup> Międzynarodowy projekt, którego celem była wymiana doświadczeń w zakresie budowy sieci szerokopasmowych i usług na nich działających.

<sup>20</sup> W celu stworzenia ostatecznie zweryfikowanego wykazu projektów.

<sup>21</sup> Stała Konferencja Współpracy - powołana zarządzeniem Wojewody Dolnośląskiego nr 256/07 z dnia 25 lipca 2007 r. na mocy art. 7 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r. (Dz. U. nr 227, poz. 1658).

<sup>22</sup> W przypadku IWIPK, w tym dużych projektów, przewidzianych do realizacji w ramach RPO przyjętego przez zarząd województwa, wykaz zostaje poddany przez zarząd województwa procesowi konsultacji społecznych, prowadzących do stworzenia ostatecznie zweryfikowanego wykazu projektów, który zostaje przedstawiony m.in. Stałej konferencji współpracy.

<sup>23</sup> Nie obejmował Projektu.

od zakończenia konsultacji społecznych. Instytucja Zarządzająca miała natomiast obowiązek stosowania Wytycznych MRR, co zostało potwierdzone w opinii prawnej z dnia 9 kwietnia 2008 r., sporządzonej przez podmiot zewnętrzny, na wniosek Urzędu, w przedmiocie obowiązku stosowania Wytycznych MRR.

(dowód: akta kontroli str. 2043-2132; 2198-2240; 2394-2398; 2586-2636)

**[2]** W toku przygotowania Projektu wystąpiły opóźnienia, wynikające z nierzetelnego opracowania wymaganej dokumentacji, a mianowicie:

a) Podjęcie przez ZWD w dniu 20 maja 2008 r. Uchwały (pre-umowy) w sprawie przygotowania do realizacji Projektu, nastąpiło z prawie czteromiesięcznym opóźnieniem w stosunku do pierwotnie planowanego terminu 31 stycznia 2008 r. oraz po pięciu miesiącach od daty ogłoszenia IWIPK (27 grudnia 2007 r.). Przyczyną opóźnień był brak przedłożenia do dnia 11 stycznia 2008 r. tzw. Zobowiązania do prawidłowego i terminowego przygotowania Projektu oraz Harmonogramu Przygotowania Projektu. Dokumenty zostały przedłożone przez Dyrektora WI dopiero w dniu 19 marca 2008 r., przy czym Harmonogram Przygotowania Projektu nie zawierał podstawowych informacji o terminach przygotowania dokumentacji, nie określono w nim m.in. kwoty wydatków przewidzianych do poniesienia w ramach Projektu. Korzystając z obowiązującej od dnia 4 stycznia 2008 r. zmiany zapisów Wytycznych MRR z dnia 11 czerwca 2007 r., zgodnie z którą termin zawarcia z Beneficjentem wstępnej umowy przygotowania projektu indywidualnego (pre-umowy) nie mógł przekroczyć sześciu miesięcy, licząc od daty opublikowania wykazu, Instytucja Zarządzająca wyraziła zgodę na przedłożenie przez Beneficjenta wymaganych dokumentów do dnia 15 maja 2008 r. Wyrażenie zgody skutkowało wydłużeniem czasu przygotowania Projektu do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 2198-2240; 2256-2278; 2280-2317; 2420-2450)

b) Beneficjent nierzetelnie sporządził wniosek o dofinansowanie Projektu, przedłożony Wydziałowi Wdrażania RPO w dniu 29 maja 2009 r.<sup>24</sup>. Wezwanie Beneficjenta do poprawy i uzupełnienia wniosku skutkowało wydłużeniem etapu oceny formalnej i merytorycznej o pięć miesięcy, tj. do października 2009 r.<sup>25</sup>. Przykładowo, we wniosku nie wykazano komplementarności Projektu z innymi projektami (pomimo, że opisy Projektu we wniosku oraz Studium Wykonalności wskazywały, że taka komplementarność zachodzi), nie uzasadniono zgodności Projektu z celem działania 2.2. (Rozwój usług elektronicznych) oraz ze Strategią Województwa Dolnośląskiego do 2020 r. Przedmiotowy wniosek nie był zgodny ze Studium Wykonalności pod względem planowanej ilości przetargów. Nie wskazano w nim także sposobu wyłonienia wykonawcy dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 197-311; 315-529; 2418-2419)

c) Pomimo przedłużenia dla WWTI, z dnia 3 listopada do dnia 17 listopada 2009 r., terminu dostarczenia przez Beneficjenta do Wydziału Wdrażania RPO, dokumentacji niezbędnej do przygotowania uchwały w sprawie podjęcia decyzji o dofinansowaniu Projektu, dostarczone w dniu 13 listopada 2009 r. dokumenty zawierały błędy. Prawidłowo sporządzony komplet dokumentów Beneficjent przekazał dopiero w dniu 30 listopada 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 715-758)

<sup>24</sup> Ostateczny termin złożenia wniosku przypadał na dzień 31 maja 2009 r. i nie podlegał wydłużeniu. W przypadku niedotrzymania tego terminu przedsięwzięciu groziło wykreślenie z IWIPK.

<sup>25</sup> Zatwierdzenie oceny merytorycznej wniosku o dofinansowanie nastąpiło w dniu 8 października 2009 r.

- d) Podjęcie czynności w zakresie wyboru wykonawcy Studium Wykonalności nastąpiło z czteromiesięczną zwłoką. Rozpoczęcie tych czynności miało miejsce dopiero w dniu 4 lutego 2009 r., tym samym nie dotrzymano terminu, określonego pierwotnie na dzień 1 października 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 2322-2391)

Dyrektor WWTI zaistniałe opóźnienia w zakresie przygotowania Projektu do realizacji tłumaczył brakami kadrowymi i obciążeniem realizacją innych terminowych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 2322-2391)

### 1.3. Zabezpieczenie środków na przygotowanie i realizację Projektu

Opis stanu  
faktycznego

**1.3.1.** Zobowiązanie ZWD do zapewnienia niezbędnych środków finansowych na realizację Projektu o wartości całkowitej 65 326,0 tys. zł, stanowiło załącznik do wniosku z dnia 16 września 2009 r. o dofinansowanie Projektu w ramach RPO WD na lata 2007-2013. Koszty Projektu zostały uwzględnione w uchwałach budżetowych województwa dolnośląskiego, poczynając od budżetu na 2009 r.<sup>26</sup>. Źródłem finansowania Projektu były środki Unii Europejskiej (EFRR) – 85%, oraz środki własne – 15%.

(dowód: akta kontroli str. 315-529; 10287-10378; 10412)

Zabezpieczone w budżecie Województwa Dolnośląskiego środki na realizację Projektu nie były wykorzystywane w zaplanowanej wysokości. Przykładowo, pierwotny plan wydatków na realizację Projektu w 2013 r. w kwocie 6 596,0 tys. zł zmniejszono do kwoty 1 780,3 tys. zł, z czego do końca tego roku faktycznie wydatkowano 537,5 tys. zł, zaś kwota 1 242,8 tys. zł ujęta została w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem 2013 r. Podobnie, pierwotny plan wydatków na realizację Projektu w 2014 r. w kwocie 61 986,7 tys. zł zmniejszono do kwoty 59 729,5 tys. zł, z czego do końca roku faktycznie wydatkowano 71,1 tys. zł, natomiast kwota 59 658,4 tys. zł<sup>27</sup> ujęta została w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1544-1545; 1728-1771; 1798-1816; 1817-1892; 1944; 1946; 10412)

**1.3.2.** Projekt realizowany był według harmonogramu rzeczowo-finansowego (dalej; „HRF”) oraz harmonogramu płatności, które ulegały zmianom w zakresie zapotrzebowania na środki finansowe oraz w zakresie obejmującym wydłużenie okresu ich wydatkowania z lat 2009-2011 na lata 2009-2015. Zapotrzebowanie środków, określone początkowo na trzy lata<sup>28</sup>, zostało w 2011 r. ostatecznie zaplanowane na siedem lat. Planowana wartość całkowita Projektu zmniejszyła się o 702,5 tys. zł, tj. do kwoty 64 623,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 112-119; 313-477)

W okresie realizacji Projektu Beneficjent wystąpił 12 razy do Instytucji Zarządzającej o płatność zaliczkową ze środków Unii Europejskiej<sup>29</sup>. Dofinansowanie przekazywane było przez Bank Gospodarstwa Krajowego bezpośrednio na rachunek bankowy Projektu. Kolejne transze zaliczki Beneficjent otrzymywał po rozliczeniu co najmniej 70% dotychczas otrzymanych kwot. Niewykorzystane na koniec roku środki gromadzono na rachunku bankowym wydatków niewygasających UMWD lub na rachunku bankowym Projektu. Środki gromadzone na rachunku bankowym wydatków niewygasających umieszczano na lokatach bankowych. Rachunek bankowy Projektu objęty był natomiast konsolidacją sald na podstawie

<sup>26</sup> Uchwała nr XXXIV/553/08 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 grudnia 2008 r.

<sup>27</sup> W tym 50 678,0 tys. zł środków UE.

<sup>28</sup> W kwocie 165 652 zł w 2009 r., 39 269 924 zł w 2010 r., 25 890 384 zł w 2011 r.

<sup>29</sup> Dwa razy w 2010 r., dwa razy w 2011 r., trzy razy w 2012 r., trzy razy w 2013 r. i dwa razy w 2014 r.

zapisów umowy na wykonywanie bankowej obsługi budżetu Województwa Dolnośląskiego w okresie od 1 kwietnia 2011 r. do 31 marca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1499-1543; 3151-3171)

Beneficjent, w okresie realizacji Projektu, złożył w sumie 22 wnioski, dotyczące płatności zaliczki, rozliczenia środków lub pełniące funkcję sprawozdawczą. Do dnia 31 stycznia 2015 r. Beneficjent rozliczył środki w wysokości 2 256,1 tys. zł, tj. 4,11% przyznanego i pobranego w całości dofinansowania w kwocie 54 859,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1156-1161; 1544-1545; 1906-1912)

Analiza dwóch najwyższych transz zaliczek pobranych w 2014 r. wykazała, że środki Unii Europejskiej przekazane na rachunek bankowy Projektu w dniu 9 kwietnia 2014 r. w wysokości 12 521,0 tys. zł nie zostały wykorzystane i w dniu 15 września 2014 r. zostały przez Beneficjenta, w części wynoszącej 8 068,0 tys. zł, zwrócone Instytucji Zarządzającej na rachunek bankowy zwrotów. Dysponując nierozliczonymi, pozostałymi z analizowanej transzy zaliczki środkami w kwocie 4 453,0 tys. zł, Beneficjent uzyskał w dniu 16 października 2014 r. kolejną transzę zaliczki w wysokości 48 210,9 tys. zł. W okresie od 16 października 2014 r. do 20 lutego 2015 r. ze środków tych wykorzystano 0,11%, tj. 60,4 tys. zł. Według stanu na 27 lutego 2015 r. pozostałe z tej transzy zaliczki środki w wysokości 48 150,5 tys. zł oraz pozostałość z poprzedniej transzy zaliczki w kwocie 4 453,0 tys. zł, tj. w sumie 52 603,5 tys. zł, pozostały niewykorzystane, z czego kwota 1 925,5 tys. zł znajdowała się na rachunku bankowym Projektu, a kwota 50 678,0 tys. zł (od dnia 31 grudnia 2014 r.) na rachunku bankowym wydatków niewygasających Województwa Dolnośląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 1156-1161)

**1.3.3.** Zgodnie ze Szczegółowym Opisem Priorytetów RPO WD na lata 2007-2013, Instytucja Zarządzająca, uwzględniając czas potrzebny na dokonanie zamknięcia programu RPO i końcowe rozliczenie z Komisją Europejską, określiła datę 30 czerwca 2015 r., jako zamykającą okres kwalifikowalności na poziomie projektów dla beneficjentów RPO WD na lata 2007-2013. Jednocześnie zaznaczono, że w uzasadnionych przypadkach, gdy wina za opóźnienia w realizacji nie leży po stronie beneficjenta, ZWD może wydać zgodę na przesunięcie terminu zakończenia realizacji projektu na późniejszy termin, nie później jednak niż do dnia 31 grudnia 2015 r.

W związku z zaprzestaniem w dniu 20 lutego 2015 r. realizacji Platformy eDS i uchynieniem z dniem 25 lutego 2015 r. Uchwały o dofinansowanie Projektu, ZWD podjął działania w celu zagospodarowania uwolnionych środków. Według stanu na dzień 25 marca 2015 r. rozdysponowano w tym celu około 54 000,0 tys. zł<sup>30</sup>. Podziału środków dokonano z uwzględnieniem tzw. mechanizmu elastyczności<sup>31</sup>, dopuszczającego możliwość zwiększenia do 10% wartość alokacji środków w danej osi priorytetowej RPO WD. Przyjęto, że większość środków (w sumie około 46 500,0 tys. zł) przeznaczona zostanie na projekty z zakresu Transportu, w tym na:

- a) Infrastrukturę drogową (Działanie 3.1. RPO WD) – nowy nabór z alokacją około 1 250,0 tys. zł,
- b) Transport i infrastrukturę kolejową (Działanie 3.2. RPO WD) – nowy nabór z alokacją około 44 800 tys. zł,

<sup>30</sup> Podana kwota środków uwolnionych jest kwotą orientacyjną, której rzeczywista wartość uzależniona jest od wysokości kursu euro.

<sup>31</sup> Obowiązujące od dnia 20 grudnia 2013 r. przepisy art. 77 ust. 12 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące EFRR, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 - Dz. Urz. UE L 210/25 z 31.07.2006 r.

c) Transport miejski i podmiejski (Działanie 3.3. RPO WD) – zwiększenie dofinansowania dla realizowanego projektu o około 450,0 tys. zł, a pozostałe około 7 500,0 tys. zł na projekt dotyczący poprawy jakości opieki zdrowotnej w regionie (Działanie 8.1 RPO WD) – zwiększenie alokacji na trwający nabór. W dniu 1 kwietnia 2015 r. ZWD podjął Uchwałę w sprawie zmiany Uchwały z dnia 4 lutego 2015 r. w sprawie przyjęcia Ramowego Planu Realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013. Zmiana ta była konieczna do ogłoszenia ww. nowych naborów. W dniu 8 kwietnia 2015 r. ZWD zaakceptował wzory ogłoszeń o naborach wniosków w trybie konkursowym w Priorytecie 3 (Rozwój infrastruktury transportowej na Dolnym Śląsku), przewidzianych do upublicznienia w ramach RPO WD na lata 2007-2013.

(dowód: akta kontroli str. 2451-2574; 2637-2641; 10379-10411)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

[1] WWTI nierzetelnie określił w harmonogramie płatności, kwartalne potrzeby środków finansowych na realizację Projektu w stosunku do zaawansowania rzeczowego prac przy tym przedsięwzięciu. Przyczyną tego było niewłaściwe rozeznanie WWTI w zakresie stanu realizacji poszczególnych produktów, składających się na dany etap techniczny (przewidziany do odbioru) oraz nierealne oszacowanie terminu ich wykonania. Wnioskowana w dniu 30 września 2014 r. zaliczka w kwocie 48 210,9 tys. zł, zgodna z harmonogramem płatności z dnia 19 września 2014 r., dotyczyła udziału środków Unii Europejskiej w wydatkach planowanych do poniesienia zarówno w IV kwartale 2014 r. w kwocie 61 159,2 tys. zł, jak i w I kwartale 2015 r. w kwocie 827,5 tys. zł. Taki poziom wydatków nie wynikał jednakże z realnych zobowiązań, a ponadto istniały przesłanki świadczące o tym, że wnioskowana zaliczka nie zostanie wydatkowana do czasu złożenia kolejnego wniosku o płatność. Na powyższe wskazywała treść wniosku o płatność, przedłożonego w dniu 30 września 2014 r., zgodnie z którą do czasu złożenia kolejnego wniosku planowano zrealizować zakres rzeczowy umowy z Wykonawcą Platformy eDS, dotyczący dwóch z czterech pozostających do realizacji etapów technicznych (ETw2 i ETw3). Łączna wartość tych etapów wynosiła 26 199,6 tys. zł, przy czym udział środków Unii Europejskiej stanowił kwotę 22 258,8 tys. zł, tj. 46,2% przedmiotowej zaliczki. Ponadto, umowa z dnia 2 kwietnia 2012 r. zawarta z IK, którego płatności uzależnione były od odbioru etapów technicznych umowy z Wykonawcą Projektu, obowiązywała tylko do dnia 15 grudnia 2014 r. Przewidywane poniesienie wydatków związanych z realizacją tej umowy w I kwartale 2015 r. nie znajdowało zatem potwierdzenia w posiadanych dokumentach.

Dyrektor WWTI wyjaśnił, że wniosek o płatność złożony był zgodnie z harmonogramem płatności. Beneficjent zobowiązany był złożyć wniosek nie rzadziej niż raz na trzy miesiące. Mając na uwadze powyższe, we wniosku z dnia 30 września 2014 r. opisano planowany do realizacji zakres rzeczowy, którego terminy wynikały z informacji uzyskanych od Wykonawcy Platformy eDS. Wystąpienie w jednym wniosku o środki dofinansowania na sfinansowanie wydatków planowanych do poniesienia również w I kwartale 2015 r. Dyrektor WWTI uzasadnił koniecznością zapewnienia płynnego rozliczenia Projektu.

Z-ca Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich ds. wdrażania EFRR wyjaśniła, że weryfikacji finansowej wniosku beneficjenta o płatność podlega m.in.

kwestia czy wnioskowana kwota nie przekracza kwoty ujętej w danym kwartale, zgodnie z harmonogramem płatności, oraz czy zawiera się w limicie, który został przyznany Beneficjentowi. Weryfikacji formalnej i merytorycznej podlega natomiast m.in. kwestia czy postęp rzeczowo-finansowy realizacji Projektu jest zgodny z harmonogramem przyjętym w uchwale o dofinansowanie oraz czy opisano planowany przebieg rzeczowy realizacji Projektu do czasu złożenia kolejnego wniosku Beneficjenta o płatność i czy jest on zgodny z zapisami uchwały o dofinansowanie. Według Z-cy Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich, WWTI spełnił powyższe wymogi, wobec czego nie zaistniały przesłanki do odmowy wypłaty środków. Nie wniósł również o wstrzymanie weryfikacji wniosku o płatność ze względu na błędną wnioskowaną kwotę, wobec czego Instytucja Zarządzająca dokonała wypłaty środków zgodnie z wnioskowaną kwotą oraz przeświadczeniem, że kwota ta w pełni zostanie rozliczona. Biorąc pod uwagę, że Beneficjent ma obowiązek rozliczyć zaliczkę w ciągu sześciu miesięcy od daty przekazania środków, a we wniosku z dnia 30 września 2014 r. podano informację na temat planowanego przebiegu realizacji Projektu w ciągu następnych trzech miesięcy, podana informacja nie wykluczała możliwości dalszej realizacji Projektu, o czym Beneficjent miał prawo poinformować Instytucję Zarządzającą dopiero w następnym wniosku o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 1705-1727, 2642-2649, 3089-3140, 4478-4590, 4591-4692, 10282-10286)

**[2]** Ujęte w wykazie wydatków niewygasających w 2014 r., w ramach badanego Projektu, środki w kwocie 59 658,4 tys. zł nie były nieprzerwanie przechowywane na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego Województwa Dolnośląskiego, co pozostawało w sprzeczności z art. 263 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*<sup>32</sup>, zgodnie z którym środki finansowe na wydatki ujęte w wykazie wydatków niewygasających należało gromadzić na wyodrębnionym subconcie podstawowego rachunku bankowego jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem środki te przekazywano na inne rachunki bankowe zakładając na nich lokaty.

W ocenie Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Urzędu, środki w kwocie 59 658,4 tys. zł były gromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym Województwa zgodnie z art. 263 ust. 6 *ustawy o finansach publicznych*. Dyrektor zauważyła, że wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, w tym jednostki samorządu terytorialnego, obowiązuje zasada gospodarności nazywana również zasadą racjonalności oraz zasada uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Przepisy art. 48 *ustawy o finansach publicznych* dają jednostkom narzędzie do racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi w postaci dopuszczenia możliwości zakładania lokat wolnych środków na rachunkach bankowych z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji budżetu. Województwo Dolnośląskie lokuje czasowo wolne środki zgodnie z zapisami Uchwały nr 2152/02 ZWD z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie przyjęcia procedury lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach bankowych w innych bankach niż prowadzący bankową obsługę budżetu Województwa Dolnośląskiego oraz upoważnienia do podejmowania decyzji w sprawie wyboru banku i lokowania w nim wolnych środków. Ponadto wskazała, że lokata czasowo niezaangażowanych środków finansowych nie jest wydatkiem ani też rozchodem budżetu jednostki samorządu terytorialnego. „Wpływ” środków na rachunek lokaty stanowi jedynie formę przepływów finansowych celem racjonalnego ich zagospodarowania

<sup>32</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

i pozyskania dodatkowych dochodów w postaci odsetek do czasu zaplanowanego ich wydatkowania.

Na brak stosowania postanowień art. 263 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, wskazuje m.in. wysokość środków pozostająca na rachunku bankowym wydatków niewygasających, które przykładowo w dniu 14 stycznia 2015 r. wynosiły 1 445,4 tys. zł, zamiast 160 505,4 tys. zł, zaś w dniu 2 marca 2015 r. stanowiły kwotę 1 243,1 tys. zł zamiast 127 583,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1308-1374; 1893-1909; 3189-3193; 10243-10281)

[3] Instytucja Zarządzająca nie dokonała w 2014 r. zwrotu do Ministerstwa Finansów środków Unii Europejskiej w kwocie 52,2 tys. zł, przekazanych przez Beneficjenta na rachunek zwrotu w dniu 15 września 2014 r., jako nierozliczonej kwoty zaliczki. Ponieważ środki te dotyczyły budżetu 2013 r., przekazanie kwoty 52,2 tys. zł na konto Ministra Finansów w Banku Gospodarstwa Krajowego było możliwe dopiero po wprowadzeniu odpowiednich zmian w budżecie województwa dolnośląskiego na 2014 r., które miały miejsce w dniu 29 grudnia 2014 r.<sup>33</sup>. Jednakże środki te przekazane zostały na rachunek bankowy Ministerstwa Finansów dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 3 kwietnia 2015 r. wraz z pozostałymi środkami EFRR podlegającymi zwrotowi po zaprzestaniu realizacji Projektu.

Dyrektor Wydziału Wdrażania Obsługi EFER wyjaśniła, że pismo Beneficjenta informujące o złożeniu wniosku o dokonanie stosownej zmiany w planie wydatków, która została zatwierdzona przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego w dniu 29 grudnia 2014 r.<sup>34</sup>, wpłynęło do Departamentu Funduszy Europejskich, jednakże zostało przekazane jedynie do Wydziału Wdrażania EFRR. Ponieważ Wydział Obsługi Wdrażania EFRR tego pisma nie otrzymał, nie została sporządzona odpowiednia dyspozycja i wzmiankowane środki nie zostały zwrócone na rachunek Ministra Finansów w 2014 r. Przekazanie środków w 2015 r. także wymagało dokonania odpowiedniej zmiany w planie wydatków budżetowych województwa.

Zastępca Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich ds. wdrażania EFRR wyjaśniła, że pismo Beneficjenta informujące o złożeniu wniosku o dokonanie stosownej zmiany w planie wydatków omyłkowo zostało zadekretowane na Wydział Wdrażania EFRR.

(dowód: akta kontroli str. 1926-1930, 1156-1161; 2575-2578; 10282-10286)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ryzyko braku możliwości wykorzystania środków EFRR w kwocie 54 859,6 tys. zł, uwolnionych w związku z zaprzestaniem realizacji Projektu. Rok 2015 jest końcowym okresem realizacji RPO WD na lata 2007-2013, tymczasem niewykorzystane środki w kwocie 54 859,6 tys. zł zostały według stanu na dzień 10 kwietnia 2015 r. uwzględnione w nowych naborach w trybie konkursowym. Na wykorzystanie tych środków pozostało zatem siedem miesięcy.

Na duże ryzyko utraty środków EFRR przez Instytucję Zarządzającą, w przypadku opóźnień lub ostatecznego zaniechania przez Beneficjenta realizacji Projektu, wskazywał już (w notatce z dnia 9 listopada 2011 r.) Z-ca Dyrektora Wydziału Wdrażania RPO. Podobnie, w notatce z dnia 8 lipca 2014 r., Dyrektor Wydziału Wdrażania EFRR wskazał, iż wyrażenie zgody na zmianę terminu zakończenia rzeczowego na 28 lutego 2015 r. i finansowego na 31 marca 2015 r. obarczone jest dużym ryzykiem niezrealizowania Projektu w zakładanych terminach, gdyż

<sup>33</sup> Uchwała nr III/40/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie zmian w budżecie Województwa.

<sup>34</sup> Data publikacji na stronie internetowej Województwa Dolnośląskiego w dniu 31 grudnia 2014 r.



planowane przez Beneficjenta nowe terminy nie pozostawiają marginesu czasowego na dodatkowe działania, w sytuacji kolejnego opóźnienia, a co za tym idzie, niebezpieczeństwo nierozliczenia kwoty 54 859,6 tys. zł z EFRR. Wskazano także na słaby stopień zaawansowania realizacji Projektu (opóźnienia), niskie rozliczenie środków (na poziomie 4% kwoty dofinansowania), stosunkowo długi okres realizacji Projektu (od 2009 r.), końcowy etap realizacji RPO.

(dowód: akta kontroli str. 832-832a; 1064b-1064f; 10379-10411)

## Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność UMWD w zakresie przygotowania Projektu do realizacji.

## 2. Realizacja Projektu

### 2.1. Przebieg realizacji Projektu

Opis stanu faktycznego

**2.1.1.** W latach 2009-2014 zapisy Zobowiązania do realizacji Projektu, stanowiącego załącznik do Uchwały ZWD nr 3767/III/09 z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie podjęcia decyzji o dofinansowaniu Projektu, były modyfikowane 13 razy. Wprowadzane przez ZWD, na wniosek WWTI, zmiany dotyczyły m.in. okresów i kwot przewidzianych w harmonogramie płatności, okresów wydatkowania środków wskazanych w HRF, danych w Harmonogramie Realizacji Zamówień Publicznych dla Projektu, wydłużenia okresu rozliczenia 70% łącznej kwoty otrzymanych transz zaliczki z trzech do sześciu miesięcy, przesunięć daty zakończenia rzeczowego i finansowego realizacji Projektu.

Konsekwencją zmian wprowadzonych Uchwałą ZWD z dnia 29 listopada 2011 r. było przesunięcie terminu zakończenia realizacji Projektu w zakresie rzeczowym i finansowym z 31 grudnia 2011 r. do 31 grudnia 2014 r., zaś wprowadzonych Uchwałą ZWD z dnia 5 sierpnia 2014 r. było przesunięcie terminu zakończenia realizacji Projektu z 31 grudnia 2014 r. do 28 lutego 2015 r. w zakresie rzeczowym zakończenia realizacji Projektu, a do dnia 31 marca 2015 r. w zakresie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 621-640; 713; 773-814; 1062-1071)

Proces wylaniania Wykonawcy Platformy eDS trwał prawie cztery lata, co m.in. wynikało z unieważniania, związanych z Projektem, postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz zmian zakresu przedmiotowego prowadzonych postępowań.

[1] Wszczęte w dniu 31 grudnia 2009 r. postępowanie o udzielenie zamówienia na „Pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu dla Projektu Regionalna platforma informacyjna dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-Dolny Śląsk”, zostało unieważnione w dniu 22 stycznia 2010 r. z powodu wystąpienia istotnej zmiany przedmiotu zamówienia, polegającej na rozszerzeniu zakresu prac i odpowiedzialności, a tym samym modyfikacji Istotnych Postanowień Umownych oraz wymagań wobec wykonawców. Zamówienie to obejmowało usługi prawnicze, marketingowe, konsultingowe, rekrutacji, drukowania i zabezpieczania, usługi doradztwa w zakresie praw autorskich oraz zarządzania Projektem, inne niż w zakresie robót budowlanych.

Kolejne postępowanie zostało wszczęte w dniu 17 marca 2010 r. Jego przedmiot rozszerzono o usługi doradcze w zakresie odbioru sprzętu komputerowego, nadzór nad Projektem i dokumentacją, usługi w zakresie planowania zapewniania jakości systemu oraz usługi doradcze w zakresie odbioru oprogramowania systemowego. Skutkiem przeprowadzonego postępowania było podpisanie umowy z dnia 28 maja 2010 r. o wartości 1 220,0 tys. zł brutto. W wyniku realizacji tej umowy powstały opracowania, m.in. opis przedmiotu zamówienia, które nie zostały przyjęte przez

Beneficjenta. Umowa została wypowiedziana z dniem 31 maja 2011 r. z winy Wykonawcy. Jako przyczynę podano m.in. wadliwe i sprzeczne z umową wykonywanie jej przedmiotu przy udziale osób posiadających mniejsze kwalifikacje, niż wskazane w ofercie.

Ostatecznie IK został wyłoniony w wyniku wszczętego w dniu 9 grudnia 2011 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie dokumentacji projektowej oraz pełnienie funkcji IK w zakresie kompleksowej obsługi projektowej, technicznej, organizacyjnej, administracyjno-finansowej i prawnej dla Projektu pn. „Regionalna platforma informacyjna dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-Dolny Śląsk”. Umowa została podpisana w dniu 2 kwietnia 2012 r. na kwotę 2 687,0 tys. zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 605-620; 2858-2928; 2929-3088; 3843-3853; 4591-4652; 10064-10088)

[2] Wszczęte w dniu 20 października 2009 r., w trybie dialogu konkurencyjnego, postępowanie o udzielenie zamówienia na „Zaprojektowanie i wykonanie platformy informacyjnej dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-Dolny Śląsk”, zostało unieważnione w dniu 21 marca 2011 r. z powodu braku możliwości dochowania terminu zakończenia realizacji zamówienia, określonego na dzień 30 września 2011 r. Termin zakończenia realizacji zamówienia nie był możliwy do dotrzymania w związku z niewyłonieniem wykonawcy Platformy eDS do końca 2010 r. Przedmiot tego zamówienia obejmował usługi programowania, system zarządzania bazą danych, systemy i serwery informacyjne, usługi w zakresie konserwacji i napraw oprogramowania.

Kolejne postępowanie zostało wszczęte w dniu 16 stycznia 2013 r. na „Opracowanie, wykonanie i wdrożenie bazy wiedzy o Dolnym Śląsku oraz związanej infrastruktury sprzętowo-programowej dla potrzeb Projektu pn. „Regionalna platforma informacyjna dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-Dolny Śląsk”, pełnienie funkcji operatora Platformy eDS wraz z promocją Projektu oraz przeprowadzeniem działań marketingowych wpisanych w strategię rynkową platformy”. Umowa z Wykonawcą została zawarta w dniu 22 lipca 2013 r., a jej wartość ustalono na kwotę 65 928,0 tys. zł brutto. Z dniem 20 lutego 2015 r. ZWD odstąpił od realizacji przedmiotowej umowy. Jako przyczynę podano niedotrzymanie przez Wykonawcę terminów zakończenia prac nad Projektem.

(dowód: akta kontroli str. 2659-2857; 3821-3832; 4478-4534)

**2.1.2.** Według stanu na dzień 15 listopada 2011 r., tj. pod koniec ustalonego na dzień 31 grudnia 2011 r. terminu zakończenia Projektu, pozostawał on we wstępnej fazie realizacji. Do tego momentu opracowano Studium Wykonalności, zakres przedmiotu zamówienia do postępowania na wykonanie regionalnej platformy informacyjnej, wytyczne do dokumentacji niezbędnej do ogłoszenia postępowania i opis szczegółowych wymagań w postępowaniu przetargowym, określono wymagania kwalifikacyjne wykonawców, wykonano i zamontowano w siedzibie UMWD tablicę informacyjną Projektu, zawarto umowę na pełnienie czynności IK. Ponadto, przygotowano projekt specyfikacji technicznej wykonania i odbioru systemu informatycznego, raport z analizy SWOT, listę interesariuszy dla Projektu, projekt umowy wykonawczej dla wykonawcy Platformy eDS, projekty dokumentów inicjujących Projekt wraz z załącznikami<sup>35</sup>, projekt kryteriów dotyczących oceny ofert wykonawców Platformy eDS.

(dowód: akta kontroli str. 834-836)

<sup>35</sup> Szablon metodyczny zarządzania projektem, szablon metodyczny realizacji systemu informatycznego, strategia zarządzania jakością, strategia zarządzania ryzykiem.

W trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wybór wykonawcy Platformy eDS w trybie dialogu konkurencyjnego, jego uczestnicy dokonali analizy czasochłonności wykonania samej platformy sprzętowo-programowej, szacując ją na 12 do 18 miesięcy. Nie zdołali natomiast oszacować czasu wykonania kontentu. Badanie rynku, przeprowadzone przez WWTI, wskazało na ograniczenia w zakresie potencjalnych dostawców kontentu oraz pozwoliło na oszacowanie czasu jego wytworzenia na około 24 miesiące.

(dowód: akta kontroli str. 2826-2849; 9919-9923a)

Mając na względzie opóźnienia spowodowane m.in. unieważnieniem trwającego ponad rok dialogu konkurencyjnego na wybór wykonawcy Platformy eDS, Departament Regionalnego Programu Operacyjnego UMWD (dalej: „DRPO”) w listopadzie 2011 r. zwrócił się do zewnętrznego eksperta o opinię w celu określenia wykonalności Projektu. W świetle uzyskanej w dniu 4 grudnia 2011 r. opinii, jego realizacja w zakresie określonym we wniosku o dofinansowanie była niemożliwa w terminie do dnia 31 grudnia 2014 r. W opinii tej wskazane zostały liczne zagrożenia realizacji Projektu oraz niedoszacowania popełnione na etapie koncepcyjnym. Z opinią tą nie zgodził się Beneficjent Projektu, reprezentowany przez WWTI, który w dniu 9 stycznia 2012 r. uzyskał odmienną opinię ekspercką. Wynikało z niej, że realizacja Projektu jest możliwa w terminie do dnia 31 grudnia 2014 r. Również w dniu 9 stycznia 2012 r., na roboczym spotkaniu, dysponując dwiema rozbieżnymi opiniami<sup>36</sup> w sprawie wykonalności Projektu, ZWD podjęła decyzję o jego kontynuacji.

W międzyczasie, bo w dniu 9 grudnia 2011 r., na wniosek WWTI, Wydział Zamówień Publicznych UMWD wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie dokumentacji projektowej oraz pełnienie funkcji IK w zakresie kompleksowej obsługi projektowej, technicznej, organizacyjnej, administracyjno-finansowej i prawnej dla projektu pn. „Regionalna platforma informacyjna dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-Dolny Śląsk”. Dyrektor Wydziału Zamówień Publicznych Urzędu wyjaśnił, że nie dysponował wiedzą, iż dalsza kontynuacja Projektu została zakwestionowana przez DRPO oraz, że ZWD miał podjąć decyzję w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 872-873; 7436-7438; 9919-9923a)

**2.1.3.** Przedmiot umowy z dnia 2 kwietnia 2012 r., zawartej z IK, został podzielony na cztery etapy techniczne (dalej: ET), tj.:

- ET1 – opracowanie do dnia 30 sierpnia 2012 r. (150 dni od daty podpisania umowy) dokumentacji zawierającej koncepcję portalu oraz dokumentacji niezbędnej do uruchomienia postępowania przetargowego, mającego na celu wyłonienie wykonawcy i operatora Platformy eDS. W dniu 18 września 2012 r. termin ten przedłużono do dnia 3 października 2012 r. Przyczyną był brak możliwości zweryfikowania przez WWTI w terminie 14 dni (przewidzianych w umowie), dokumentacji podlegającej odbiorowi;
- ET2 – przygotowanie i współuczestnictwo w przeprowadzeniu postępowania przetargowego w celu wyłonienia wykonawcy i operatora Platformy eDS, którego zwieńczeniem miało być zawarcie umowy z docelowym wykonawcą i operatorem

<sup>36</sup> W dniu 4 grudnia 2011 r., w ramach konsultacji eksperckich przeprowadzonych w ramach RPO WD na lata 2007-2013, sporządzona została opinia, której autor wskazał na wiele ryzyk i wad Projektu. Opinia została zakończona konkluzją braku możliwości realizacji Projektu w terminie do 31 grudnia 2014 r. z uwagi na wskazane słabości i wady. W dniu 31 grudnia 2011 r. na zlecenie<sup>36</sup> WWTI została opracowana „kontr” ekspertyza, dotycząca wykonalności Platformy eDS, przy budżecie i terminach określonych w Uchwale ZWD nr 1502/IV/11 z dnia 29 listopada 2011 r. Ekspertyza ta wskazywała, że: [1] Projekt powinien być realizowany, gdyż na horyzoncie nie widać innych działań, które mogą zrealizować zakładane w Projekcie cele; [2] Projekt należy uznać za wykonalny technicznie w zaplanowanym budżecie; [3] Harmonogram Projektu był realny i uwzględniał obecne zaawansowanie prac nad Projektem.

Platformy eDS. Termin realizacji wyznaczono do dnia 26 lutego 2013 r. (330 dni od daty podpisania umowy);

- ET3 – monitorowanie do dnia 21 lipca 2014 r. (840 dni od daty podpisania umowy) przebiegu realizacji Projektu przez wykonawcę na etapie wytwarzania Platformy eDS, przy czym w dniu 31 października 2014 r. termin ten przedłużono do dnia 15 grudnia 2014 r.;
- ET4 – monitorowanie do dnia 15 grudnia 2014 r. wykonawcy na etapie utrzymania Platformy eDS.

Rozpoczęcie realizacji kolejnego etapu było uzależnione od zakończenia etapu poprzedniego oraz podjęcia przez Komitet Sterujący decyzji o kontynuacji Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 4591-4652; 4653-4692; 8376)

IK zgłosił do odbioru wykonanie ET1 i ET2 oraz wykonywał prace w ramach ET3, a mianowicie:

[1] Wykonanie prac w ramach ET1 zostało zgłoszone przez IK w dniu 8 sierpnia 2012 r. Ich odbiór trwał do dnia 5 października 2012 r. (56 dni), tj. był dłuższy o dwa dni w stosunku do uzgodnionego przez strony terminu odbioru. Opóźnienie to wynikało z: [a] konsultacji projektu architektury sprzętowo-sieciowej z WIS<sup>37</sup>; [b] opóźnień weryfikacji przekazanej dokumentacji przez WWTI; [c] konieczności dokonania przez IK korekt w dokumentacji. Skorygowana dokumentacja została przedłożona przez IK w dniu 3 października 2012 r., natomiast opinia WISI wpłynęła do WWTI w dniu 5 października 2012 r. W związku z powstałym opóźnieniem w dniu 12 października 2012 r., pismem znak l.dz. 2455/10/2012, Urząd naliczył IK karę umowną w wysokości 4 370,28 zł, która została potrącona z kwoty faktury dotyczącej ET1<sup>38</sup>.

[2] Wykonanie prac w ramach etapu ET2 zostało zgłoszone przez IK do odbioru w dniu 26 lipca 2013 r. (150 dni po terminie). Odbiór trwał do 31 lipca 2013 r. (5 dni) i został sfinalizowany 155 dni po terminie przewidzianym umową. W protokole z tego odbioru odnotowano, że 42 dni tego opóźnienia wynikało z przyczyn leżących po stronie IK, tj. m.in. z przekazania dokumentów niezbędnych do uruchomienia przetargu z 20-dniową zwłoką oraz z wydłużenia o 22 dni terminu składania ofert, spowodowanego uwzględnieniem złożonego odwołania, dotyczącego treści opracowanej przez IK Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: „SIWZ”). W umowie z IK nie przewidziano kar umownych z tytułu opóźnień przy realizacji ET2. W związku z powyższym IK rozliczył wykonane prace na kwotę 537,5 tys. zł brutto.

[3] Wykonanie prac w ramach ET3 zostało zgłoszone przez IK do odbioru częściowego w dniu 20 lutego 2014 r., a sam odbiór trwał do 24 lutego 2014 r. (4 dni) i był związany z odbiorem etapu ETw1 od Wykonawcy Platformy eDS. IK zafakturował wykonane usługi zgodnie z zawartą z nim umową, obliczając należne wynagrodzenie<sup>39</sup> proporcjonalnie do wartości etapu ETw1, odebranego od Wykonawcy Platformy eDS.

(dowód: akta kontroli str. 4844-4853, 4856-4862; 4865-4872; 8694-8698)

**2.1.4.** Przedmiot umowy zawartej w dniu 22 lipca 2013 r. z Wykonawcą Platformy eDS został podzielony na dwa etapy zarządcze (dalej: EZ), tj. na EZ1 – Wykonanie i uruchomienie Platformy eDS i EZ2 – Utrzymanie trwałości Platformy eDS. Każdy z etapów zarządczych został z kolei podzielony na pięć etapów technicznych

<sup>37</sup> Informacja w tej sprawie została odnotowana w Protokole odbioru częściowego ET1 IK w dniu 25 września 2012 r.

<sup>38</sup> Faktura nr IFF1210044 z dnia 5 października 2012 r. na kwotę 537 545,01 zł brutto.

<sup>39</sup> Faktura nr IFF1403012 z dnia 24 lutego 2014 r. na kwotę 24 189,52 zł brutto.

(dalej: ETw), w ramach których należało wykonać zestaw określonych produktów<sup>40</sup>. Termin zakończenia realizacji przedmiotu umowy został ustalony na dzień 31 grudnia 2019 r. z zaznaczeniem, że dla poszczególnych EZ i ETw wiążące były następujące terminy:

- a) EZ1 - 18 miesięcy od daty podpisania umowy, lecz nie później niż 15 grudnia 2014 r.<sup>41</sup>,
- b) EZ2 - do 31 grudnia 2019 r.<sup>42</sup>.

Zgodnie z HRF, stanowiącym integralną część umowy z dnia 22 lipca 2013 r., za wykonanie i uruchomienie Platformy eDS w ramach EZ1, Wykonawcy przysługiwało wynagrodzenie w wysokości 49 536,0 tys. zł netto<sup>43</sup>. Warunkiem dokonania płatności za ETw był jego odbiór, dotyczący wszystkich produktów w nim zawartych<sup>44</sup>. Za etap utrzymania trwałości Platformy eDS w ramach EZ2 ustalono wynagrodzenie w wysokości 4 064,0 tys. zł netto, gdzie zryczałtowana roczna opłata za utrzymanie Platformy eDS miała wynosić 812,8 tys. zł przez okres pięciu lat, w którym każdy rok stanowił kolejne etapy techniczne, od ETw6 do ETw10.

(dowód: akta kontroli str. 4534; 4484-4490)

Umowa z Wykonawcą Platformy eDS była trzykrotnie aneksowana, w związku z czym wprowadzono do niej m.in. następujące zmiany:

[1] W dniu 8 września 2014 r., aneksem nr 2 dokonano zmiany polegającej na wyodrębnieniu z ETw5 etapu ETw5a, który obejmował jeden produkt związany z promocją Platformy eDS (produkt 05.09 - Skuteczna kampania promocyjna). Termin wykonania obu etapów (ETw5 i ETw5a) ustalono na dzień 15 grudnia 2014 r.

[2] W dniu 31 grudnia 2014 r., aneksem nr 3 zmieniono termin realizacji ETw4 z 26 września 2014 r. na 3 grudnia 2014 r. oraz EZ1, ETw5 i ETw5a z 15 grudnia 2014 r. na 20 lutego 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 4478-4534; 4538-4541; 4542-4550; 4551-4556; 7331)

Realizacja umowy z dnia 22 lipca 2013 r. na wykonanie Platformy eDS przebiegała z opóźnieniami. Według stanu na dzień 15 grudnia 2014 r. Wykonawca przekazał dziesięć<sup>45</sup> z 59 produktów wyszczególnionych w EZ1, przy czym Urząd zaakceptował dziewięć produktów<sup>46</sup>. Produkt 02.03 – Ontologie dziedzinowe, został przez Wykonawcę zgłoszony do przeglądu, jednak po weryfikacji nie został zaakceptowany.

(dowód: akta kontroli str. 5148-5484; 5486-5491)

Etap techniczny ETw1 Wykonawca zgłosił do odbioru w dniu 30 września 2013 r. Jego odbiór trwał blisko trzy miesiące, tj. do 20 grudnia 2013 r. (91 dni). Ponieważ odbiór ten został przeprowadzony z opóźnieniem sięgającym 63 dni w stosunku do terminu wynikającego z obowiązującego HRF<sup>47</sup>, Urząd w dniu 30 stycznia 2014 r.,

<sup>40</sup> Wykaz produktów przypisanych do poszczególnych ETw opisywał Załącznik nr 1 do Umowy.

<sup>41</sup> ETw1 - do dnia 18 października 2013 r. (90 dni od daty zawarcia umowy); ETw2 - do dnia 3 kwietnia 2014 r.; ETw3 - do dnia 18 czerwca 2014 r.; ETw4 - do dnia 26 września 2014 r.; ETw5 - do dnia 15 grudnia 2014 r.

<sup>42</sup> ETw6 - 12 miesięcy od daty rozpoczęcia; ETw7 - 12 miesięcy od daty rozpoczęcia; ETw8 - 12 miesięcy od daty rozpoczęcia; ETw9 - 12 miesięcy od daty rozpoczęcia; ETw10 - 31 grudnia 2019 r.

<sup>43</sup> Z czego za: ETw1 – 990,7 tys. zł, ETw2 – 11 393,3 tys. zł, ETw3 – 9 907,2 tys. zł, ETw4 – 12 384,0 tys. zł, ETw5 – 14 860,8 tys. zł.

<sup>44</sup> W § 7 pkt 1 Umowy zapisano, że „odbiór Etapu technicznego polega na odbiorze wszystkich Produktów określonych dla tego Etapu”. Kryteria akceptacji i kryteria jakości dla odbioru Produktów określono w Załączniku nr 1 do Umowy.

<sup>45</sup> 01.01 Mobilny sprzęt komputerowy; 01.02 Plan realizacji promocji; 01.03 Plan Dostarczenia Produktów; 01.04 Dokumentacja Implementacyjna Etap 1; 01.05 Dokumentacja powykonawcza Etapu 1; 02.01 Platforma sprzętowo-sieciowa A; 02.02 Platforma sprzętowo-sieciowa B; 02.03. Ontologie dziedzinowe; 02.08 Projekty materiałów promocyjnych i materiały promocyjne; 05.05 Ortofotomapa.

<sup>46</sup> Wszystkie produkty ETw1, trzy produkty ETw2 i jeden produkt ETw5.

<sup>47</sup> Wskazany w harmonogramie termin ETw1 to 18 października 2013 r.

pismem znak l.dz. 4116/01/2014, naliczył Wykonawcy karę umowną w wysokości 62,4 tys. zł, którą zadeklarował potrącić z kolejnej faktury Wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 4835-4841; 8550)

Według stanu na dzień 20 lutego 2015 r. poziom realizacji umowy z Wykonawcą nie uległ zmianie. W dniu tym, tj. w wyznaczonym terminie zakończenia ETw5/ETw5a oraz EZ1, Wykonawca nie zgłosił kompletnego przedmiotu umowy do odbioru oraz nie zgłosił do akceptacji żadnych innych, poza wskazanymi wyżej, produktów przypisanych do EZ1.

(dowód: akta kontroli str. 4147-5151)

W dniu 20 lutego 2015 r., wyznaczonym na ostateczny termin wykonania Platformy eDS, opóźnienia w realizacji ETw wynosiły<sup>48</sup> dla: ETw2 – 323 dni; ETw3 – 247 dni; ETw4 – 79 dni. W związku z powyższym, w dniach 19-20 lutego 2015 r. Komitet Sterujący podjął decyzję o naliczeniu kar umownych z tytułu opóźnień w realizacji ETw2, ETw3 i ETw4.

(dowód: akta kontroli str. 4534; 4484-4490)

W trakcie realizacji Projektu Urząd wzywał Wykonawcę do terminowego wykonywania przedmiotu umowy. Podejmował również inne działania egzekwujące i mobilizujące Wykonawcę do wywiązywania się z terminów ujętych w HRF. Wskazywał zagrożenia i kierował prośby o przedstawienie planów naprawczych w związku z istniejącymi opóźnieniami<sup>49</sup>, prowadził monitoring postępów prac nad poszczególnymi produktami m.in. w trakcie okresowych spotkań statusowych. W przypadku przerwania prac i nie podjęcia dalszej realizacji wzywał Wykonawcę do złożenia wyjaśnień<sup>50</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 7245-7250; 7260-7263; 7264-7277)

W związku z rozwiązaniem w dniu 20 lutego 2015 r. Umowy z Wykonawcą Platformy eDS Wykonawca w dniach 5-10 marca 2015 r. przeprowadził inwentaryzację zrealizowanych w ramach projektu prac, a następnie protokolarnie odebrał wszystkie wcześniej przekazane formalnie produkty<sup>51</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 6216-6293; 6538-6579)

**2.1.5.** Naliczone przez Urząd kary umowne były przedmiotem toczących się, według stanu na dzień 28 kwietnia 2015 r., sporów sądowych:

[1] ze spółką komandytową (pierwszy IK), z którą zawarłą umowę wypowiedziano pismem z dnia 31 maja 2011 r. - przedmiotem sporu jest kwota 530,7 tys. zł z tytułu kar umownych naliczonych przez Urząd;

[2] z Wykonawcą Platformy eDS, do którego w dniu 20 lutego 2015 r. Urząd skierował zawiadomienie o naliczeniu kar umownych w kwocie 7 167,86 tys. zł z tytułu opóźnień w realizacji etapów technicznych (ETw) Projektu. Ponadto pismem z dnia 2 marca 2015 r. Urząd poinformował Wykonawcę Projektu o naliczeniu kar umownych w wysokości 26 800 tys. zł<sup>52</sup> z tytułu odstąpienia od umowy z winy tego Wykonawcy, możliwy w sytuacji gdy odstąpienie nastąpi do czasu zakończenia realizacji ETw6. W odpowiedzi pełnomocnik Wykonawcy Projektu skierował w dniu

<sup>48</sup> W odniesieniu do terminów wskazanych w aneksie nr 3.

<sup>49</sup> Pismo l.dz. 221/12/2013 z dnia 3 grudnia 2013 r. oraz pismo l.dz. 4116/01/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r.

<sup>50</sup> Np. w odniesieniu do produktów: 02.01 Platforma sprzętowo-sieciowa A; 02.02 – Platforma sprzętowo-sieciowa B; 05.05 Ortofotomapa - korespondencja mailowa z 18 marca 2014 r. „eDS: przerwanie prac związanych z dostarczeniem produktów 2.01 oraz 2.02”; pismo znak l.dz. 2377/03/2014 z dnia 18 marca 2014 r.; pismo znak 2964/05/2014 z dnia 22 maja 2014 r.; pismo znak l.dz. 4462/02/2014 z dnia 28 lutego 2014 r.

<sup>51</sup> [1] w dniu 20.03.2015 r.: 02.01 Platforma sprzętowo-sieciowa, A (Sprzęt i Dokumentacja), 02.02 Platforma sprzętowo-sieciowa B (Sprzęt i Dokumentacja) [2] w dniu 27.03.2015 r.: 04.01 Wideobanery (Dokumentacja) - wybrane podprodukty, 02.08 Projekty materiałów promocyjnych i materiały promocyjne (Dokumentacja i Materiały); 02.12 Instruktaż stanowiskowy Etapu 2 (wybrane podprodukty); [3] w dniu 31.03.2015 r.: 05.05 Ortofotomapa.

<sup>52</sup> 50% wartości wynagrodzenia całkowitego netto z umowy.

23 lutego 2015 r. do Sądu wnioski o udzielenie zabezpieczenia roszczenia niepieniężnego, w tym roszczenia o ustalenie, że Województwu Dolnośląskiemu nie przysługuje roszczenie o zapłatę kar umownych z tytułu odstąpienia przez Urząd od umowy zawartej z Wykonawcą Projektu, oraz roszczenia o zaniechanie bezprawnego skorzystania przez Województwo Dolnośląskie z gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania umowy. Dodatkowo, w dniu 27 lutego 2015 r., pismem znak e-DS./75/15, pełnomocnik Wykonawcy Projektu skierował do Urzędu wezwanie do zapłaty kwoty 64 709,41 tys. zł tytułem wynagrodzenia za realizację przedmiotu umowy.

(dowód: akta kontroli str. 6637-6641; 6583-6584; 6665-6666; 6703-6806)

Ponadto IK, pismem z dnia 6 lutego 2015 r., skierował do Urzędu przedsądowe wezwanie do zapłaty kwot:

- 1 185,28 tys. zł z tytułu realizacji ET3 (faktura nr IFF1408056 z dnia 11 sierpnia 2014 r.);
- 403,16 tys. zł z tytułu realizacji ET4 (faktura nr IFF1412291 z dnia 30 grudnia 2014 r.);
- odsetek ustawowych od obu ww. kwot.

(dowód: akta kontroli str. 8699 - 8738)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

[1] Dokumentacja do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, wszczętego w dniu 31 grudnia 2009 r. na „Pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu dla Projektu Regionalna platforma informacyjna dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-Dolny Śląsk”, została przygotowana przez WWTI nierzetelnie, tj. była niedopracowana koncepcyjnie i merytorycznie. Dopiero w trakcie tego postępowania podjęto decyzję o poszerzeniu zakresu zamówienia oraz doprecyzowaniu kwestii odpowiedzialności za czynności związane z Projektem, co skutkowało jego unieważnieniem i wszczęciem kolejnego postępowania w dniu 17 marca 2010 r. W rezultacie pierwotne założenie, dotyczące wyłonienia Wykonawcy Platformy eDS w marcu 2010 r. nie zostały dotrzymane. Realizacja postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie Platformy eDS odbywała się ze znacznym opóźnieniem w odniesieniu do terminów określonych w Harmonogramie Realizacji Zamówień Publicznych dla Projektu z dnia 30 listopada 2009 r. Zawarcie umowy na zaprojektowanie i wykonanie Platformy eDS dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-DolnySlask nie nastąpiło do czasu upływu pierwotnego terminu na realizację Projektu (31 grudnia 2011 r.), wskazanego we wniosku o dofinansowanie z dnia 16 września 2009 r. Do końca 2011 r. WWTI nie zapewnił bowiem dokumentacji niezbędnej do uruchomienia postępowania przetargowego, mającego na celu wyłonienie wykonawcy i operatora Platformy eDS. Ostatecznie Wykonawca Projektu został wybrany dopiero w dniu 24 kwietnia 2013 r., przy czym umowę z nim podpisano w dniu 22 lipca 2013 r. Ówczesny Kierownik Działu Administracyjnego WWTI wyjaśnił, że postępowania na pełnienie funkcji IK oraz opracowanie Procesu Zarządczo-Produkcyjnego miały zostać pierwotnie przeprowadzone niezależnie od siebie. Potwierdził, że postępowanie wszczęte w dniu 31 grudnia 2009 r. zostało unieważnione ze względu na podjęcie decyzji o zwiększeniu zakresu zamówienia i dołączeniu opracowania zawierającego opis Procesu Zarządczo-Produkcyjnego do planowanych zadań IK.

(dowód: akta kontroli str.668-671, 704-705, 2858-2928, 3269-3298; 10089-10225)

**[2]** Urząd nierzetelnie oszacował czas niezbędny na odbiór etapu ET1 od IK, co w konsekwencji doprowadziło do przesunięcia terminu odbioru ET1 o 34 dni. Przyczyną tego było - w opinii Dyrektora WWTI - zakres i obszerność przekazanego przez IK do odbioru materiału oraz usprawiedliwiona nieobecność członków komisji odbiorowej, w związku z czym WWTI nie był w stanie w ciągu 14 dni w rzetelny sposób zweryfikować przedłożony materiał. W tej sytuacji aneksowano postanowienia dotyczące terminu wykonania ET1 (termin odbioru został wydłużony o 34 dni). IK zgłosił etap ET1 do odbioru w dniu 8 sierpnia 2012 r. Odbiór trwał do dnia 5 października 2012 r. W konsekwencji doszło do przesunięcia o ok. cztery miesiące momentu uruchomienia postępowania przetargowego na wyłonienie wykonawcy i operatora Platformy eDS, a także momentu zawarcia umowy z Wykonawcą Platformy o blisko pięć miesięcy<sup>53</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 4863; 7374-7375)

**[3]** Nierzetelnie zabezpieczono interesy Urzędu w umowie zawartej z IK na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu dla Projektu, a to z uwagi na nieuwzględnienie w niej zapisów wprowadzających kary umowne z tytułu opóźnień w realizacji etapów ET2 i ET3, w związku z czym bez konsekwencji dla IK pozostało opóźnienie powstałe na etapie realizacji postępowania przetargowego mającego na celu wybór wykonawcy Projektu. Opóźnienie z tytułu niedotrzymania terminu przekazania etapu ET2 wyniosło w sumie 150 dni, z czego 42 dni nastąpiło z przyczyn leżących po stronie IK. Dyrektor WWTI podniósł w swych wyjaśnieniach, że celem kar umownych było wprowadzenie motywatora, który działałby na wykonawcę w okolicznościach, na które miałby on dominujący lub wyłączny wpływ lub rekompensowałyby urzędowi straty z tytułu niewłaściwego działania lub braku działania IK. Podał, że w ramach umowy z IK uznano, że nie będzie miał on wpływu (lub miał znikomą wpływ) na dominujące ryzyko opóźnień w ET2 i ET3<sup>54</sup>. W opinii Dyrektora wprowadzenie instrumentu kar umownych związanych z opóźnieniem tych etapów nie miało więc znaczenia motywującego i nie było zasadne. Wyjaśnienia te - w ocenie NIK - nie korespondują z przyczynami i konsekwencjami opóźnień powstałych w ramach realizacji etapu ET2, takimi jak przekazanie przez IK z 20-dniową opóźnieniem Opisu Przedmiotu Zamówienia (co w sposób znaczący wpłynęło na moment uruchomienia postępowania w sprawie wyboru wykonawcy Projektu), oraz wydłużenie o 22 dni terminu składania ofert z powodu uwzględnienia w całości odwołania złożonego do Krajowej Izby Odwoławczej przez jednego z oferentów co do treści SIWZ opracowanego przez IK (co w znaczący sposób wydłużyło proces wyłonienia wykonawcy Projektu oraz zawarcia z nim umowy).

(dowód: akta kontroli str. 4854-4862; 7850-7861)

**[4]** Urząd przyjął, po dokonanej we własnym zakresie nierzetelnej weryfikacji, ustalony przez IK podział realizacji Projektu w obrębie etapu EZ1, w tym pogrupowanie produktów w obrębie poszczególnych ETw. Proces ten odbył się na etapie przygotowania dokumentacji do uruchomienia przetargu na wykonawcę i operatora Platformy eDS. Za jej opracowanie odpowiadał IK w ramach etapu ET1, natomiast WWTI był odpowiedzialny za weryfikację przedłożonego przez IK materiału. W rezultacie w dniu 31 grudnia 2014 r. aneksem nr 3 do umowy

<sup>53</sup> W założeniach zakończenie ET1 miało być zbieżne z momentem uruchomienia przetargu na wyłonienie wykonawcy i operatora Platformy eDS, natomiast zakończenie ET2 miało być zwieńczone podpisaniem umowy z wykonawcą. W przypadku ET1 termin odbioru planowano na dzień 30 sierpnia 2012 r., natomiast faktyczne uruchomienie przetargu nastąpiło w dniu 8 stycznia 2013 r. W przypadku ET2 termin odbioru planowano na dzień 26 lutego 2013 r., natomiast faktyczne zawarcie umowy z Wykonawcą Platformy miało miejsce 22 lipca 2013 r.

<sup>54</sup> Były to w przypadku ET2 ryzyko przewlekłości postępowań przetargowych oraz w przypadku ET3 ryzyko opóźnień zawinionych przez Wykonawcę platformy lub zaistniałych z przyczyn obiektywnych w wyniku oddziaływania innych uczestników procesów administracyjnych i inwestycyjnych.



z Wykonawcą Projektu doprowadzono do zmiany terminu wykonania etapu ETw4 z dnia 26 września 2014 r. na 3 grudnia 2014 r. oraz etapów EZ1, ETw5 i ETw5a z dnia 15 grudnia 2014 r. na 20 lutego 2015 r. W ocenie NIK przedmiotowe zmiany były niekorzystne dla Urzędu, ponieważ prowadziły do wydłużenia o ponad dwa miesiące czasu przeznaczanego na realizację Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 7375-7378; 7378-7394; 7541-7551; 8474-8539; 8540-8545; 8546-8549)

Dyrektor WWTI w złożonych wyjaśnieniach w sprawie przyczyn aneksowania terminów ETw4, ETw5, ETw5a oraz EZ1 wskazał, że termin wykonania ETw4 musiał zostać przesunięty ze względu na okoliczności leżące poza Wykonawcą Projektu, których nie dało się wcześniej przewidzieć. Okoliczność ta dotyczyła braku możliwości montażu wideobanera (produkt 4.01 Wideobanery) na budynku Urzędu Miejskiego w Siechnicach, wynikającego ze sprzeciwu właściciela nieruchomości (Burmistrza Siechnic), który pomimo wcześniejszej akceptacji, wstrzymał rozpoczęcie prac, zgłaszając Wykonawcy Projektu dodatkowe wymagania. Z kolei ETw5 był etapem zależnym od zakończenia etapu ETw4<sup>55</sup>, ponieważ w swoim zakresie posiadał produkt 5.21. Zintegrowana Platforma eDs, zakładający integrację wszystkich wcześniej wytworzonych produktów<sup>56</sup>. W związku z powyższym – według Dyrektora WWTI - konieczność przesunięcia terminu wykonania ETw4 skutkowałą również koniecznością przesunięcia zakończenia ETw5 (a tym samym EZ1). Ze względu na wystąpienie ww. przesłanek, Urząd zgodził się na przesunięcie terminów zakończenia ETw4, ETw5, ETw5a oraz EZ1 o 66 dni i zakończenie Projektu w dniu 20 lutego 2015 r.

Zauważyć należy, że nie wszystkie produkty, wchodzące w skład etapu ETw4, były związane z produktem 4.01 Wideobanery<sup>57</sup>, dla którego zaistniała wskazana okoliczność wymuszająca aneksowanie terminu z przyczyn niezależnych od Wykonawcy Projektu. Tenże Wykonawca przy zaistnieniu obiektywnej przesłanki odnoszącej się wyłącznie do czterech produktów wchodzących w skład ETw4, w praktyce otrzymał wydłużenie czasu realizacji na wykonanie 12 produktów składających się na ETw4 oraz 21 produktów wchodzących w skład ETw5 i ETw5a. Na fakt ten zwrócił uwagę Dyrektor Wydziału Zamówień Publicznych<sup>58</sup>, proponując wyodrębnienie produktów powiązanych z wideobanerami do odrębnego etapu technicznego. Propozycję tą zanegował jednak Dyrektor WWTI (w dniu 16 grudnia 2014 r., pismem znak l.dz.1458/12/2014) wskazując, że taki zabieg stanowiłby naruszenie art. 144 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>59</sup> ustawy PZP, z uwagi na to, iż zmiana polegająca na wydzieleniu produktu nie została przewidziana w ramach zawartej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 8474-8539; 8540-8545; 8546-8549)

Podpisanie aneksu nr 3 z Wykonawcą Projektu, skutkujące wydłużeniem terminu realizacji etapów ETw4, ETw5 i ETw5a, uniemożliwiło odstąpienie od umowy zawartej z Wykonawcą Projektu już w dniu 15 grudnia 2014 r. (w pierwotnym terminie zakończenia umowy) i naliczenie kar umownych. Na ten dzień, opóźnienia w realizacji poszczególnych ETw wynosiły: ETw2 – 256 dni, ETw3 – 180 dni, ETw4 – 80 dni, w związku z czym łączna wysokość naliczonych kar umownych wynosiłaby 5 753,11 tys. zł, przekraczając tym samym próg 10% wynagrodzenia całkowitego

<sup>55</sup> W ramach ETw5 miała nastąpić integracja wszystkich produktów wytworzonych na wcześniejszych ETw w ramach produktu 5.21. Zintegrowana Platforma e-DS.

<sup>56</sup> Umowa z Wykonawcą przewidywała 80-dniowy interwał czasowy pomiędzy zakończeniem ETw4, a zakończeniem ETw5.

<sup>57</sup> Z produktem 04.01 Wideobanery powiązane były produkty: 04.05 Web TV, 04.11 Dokumentacja Testów Etap 4, 04.12 Instruktarz stanowiskowy Etapu 4.

<sup>58</sup> W piśmie z dnia 10 grudnia 2014 r. oraz z dnia 27 listopada 2014 r., znak: l.dz.2072/11/14.

<sup>59</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm. – dalej: PZP.

netto, stanowiący przesłankę do ewentualnego odstąpienia od umowy z uwagi na rażące naruszenia warunków umowy<sup>60</sup>. Tymczasem podpisanie aneksu nr 3 zamknęło tę alternatywną możliwość działania, bowiem łączna wysokość kar umownych z tytułu opóźnień realizacji ETw2 i ETw3 nie przekraczała już 10% wynagrodzenia umownego, a zatem wykluczone zostało odstąpienie od umowy.

(dowód: akta kontroli str. 7463-7466; 7541-7551)

[5] Urząd decydując się na zawarcie z Wykonawcą Projektu aneksu nr 3 nie zapewnił synchronizacji dat zakończenia realizacji Projektu przez jego Wykonawcę z zakończeniem prac po stronie IK. Z chwilą przedłużenia Wykonawcy Projektu terminów realizacji etapów ETw4, ETw5, ETw5a i EZ1 nie zapewniono dalszego udziału w przedsięwzięciu IK, niezbędnego do przeprowadzenia odbiorów produktów oraz etapów technicznych zrealizowanych przez Wykonawcę. Umowa z IK wygasła bowiem ostatecznie w dniu 15 grudnia 2014 r., natomiast umowa z Wykonawcą Projektu, w świetle aneksu nr 3 z dnia 31 grudnia 2014 r., obowiązywała do dnia 20 lutego 2015 r. W umowie z IK jako datę zakończenia realizacji prac przewidziano dzień 31 października 2014 r., który to termin zmieniono (w drodze aneksowania umowy) na najodleglejszy termin dopuszczony umową, tj. na dzień 15 grudnia 2014 r.<sup>61</sup>. W wyjaśnieniach Dyrektor WWTI podniósł, że wzmiankowane daty nie korespondowały ze sobą, ponieważ postępowanie na wybór IK było planowane i przeprowadzone dużo wcześniej niż postępowanie na wybór wykonawcy i operatora Platformy eDS. Podał także, że zaplanowano pełną synchronizację umów z IK oraz z Wykonawcą Projektu, dla których punktem odniesienia była data 31 grudnia 2014 r., tj. data rzeczowego i finansowego zakończenia realizacji Projektu, określonego w Uchwale ZWD nr 1502/IV/2011 z dnia 29 listopada 2011 r. Plan ten posiadał wewnętrzne bufony czasowe gwarantujące synchronizację w zakresie ograniczonym do założenia, że wykonanie i rozliczenie Projektu nastąpi do 15 grudnia 2014 r., co gwarantowało WWTI czas niezbędny na końcowe czynności formalne, niezbędne do wykonania przed datą 31 grudnia 2014 r., określoną w Zobowiązaniu do realizacji Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 7375-7378; 7465)

[6] Pomimo ww. okoliczności, jak również wiążącej WWTI daty rzeczowego i finansowego zakończenia realizacji Projektu, do umowy z Wykonawcą Projektu, na etapie przygotowania postępowania przetargowego, wprowadzono w § 19 Istotnych Postanowień Umownych<sup>62</sup>, zapis dopuszczający wydłużenie realizacji umowy (czyli powstania Platformy eDS) do dnia 15 marca 2015 r. Dyrektor WWTI wyjaśnił, że data ta została wprowadzona do wzoru umowy po jego telefonicznych konsultacjach z Departamentem Funduszy Europejskich oraz Departamentem Budżetu i Finansów Urzędu. Wskazanie przez Dyrektora WWTI tej daty, było konsekwencją stanowiska zajmowanego w tamtym okresie przez Departament Funduszy Europejskich UMWD, że maksymalnym terminem aneksowania zobowiązania, stanowiącego załącznik do Uchwał ZWD w sprawie dofinansowania Projektu ze środków RPO, był dzień 15 maja 2015 r.

W ocenie NIK działanie to było bezpodstawne w kontekście obowiązującej WWTI, jako Beneficjenta, Uchwały ZWD nr 2905/IV/12 z dnia 20 września 2012 r. w sprawie dofinansowania Projektu, która wskazywała, jako termin rzeczowego i finansowego zakończenia Projektu, dzień 31 grudnia 2014 r. Zapis umożliwiający

<sup>60</sup> Opisane w §14 ust 1 pkt 4) i 7).

<sup>61</sup> Zgodnie z § 4, ust 9. Umowy nr DT-W/831/12, było możliwe tylko do 15 grudnia 2014 r. („nowy termin zakończenia umowy nie może być późniejszy niż 15 grudnia 2014 roku”).

<sup>62</sup> Obejmujący opis rodzajów możliwych zmian postanowień umownych.

zakończenie Projektu z datą 15 marca 2015 r. znalazł się w Istotnych Postanowieniach Umownych na etapie uruchamiania przetargu na wyłonienie wykonawcy, tj. w dniu 8 stycznia 2013 r., natomiast formalna decyzja w sprawie wydłużenia rzeczowego zakończenia realizacji Projektu do dnia 28 lutego 2015 r. oraz finansowego zakończenia realizacji projektu do dnia 31 marca 2015 r. została zatwierdzona dopiero w dniu 5 sierpnia 2014 r. na mocy Uchwały ZWD nr 6097/IV/2014, tj. 1,5 roku później.

(dowód: akta kontroli str. 7375-7378; 7552-7581; 7669-7686)

## 2.2. Koszty przygotowania oraz realizacji Projektu

Opis stanu  
faktycznego

Zgodnie ze Studium Wykonalności oraz wnioskiem o dofinansowanie, koszt całkowity Projektu oszacowano na kwotę 65 326,0 tys. zł brutto, przy czym jako źródła finansowania podano środki Unii Europejskiej (EFRR) – 55 507,5 tys. zł (84,96%) oraz środki samorządu województwa – 9 818,5 tys. zł (15,04%). W trakcie realizacji Projektu planowane wydatki zmniejszono do kwoty 64 623,5 tys. zł, przy czym nie obejmowały one kosztów operatora Platformy eDS, które miały być ponoszone dopiero w pięcioletnim okresie po zakończeniu realizacji Projektu. Najwyższe koszty, w kwocie 65 928,0 tys. zł brutto, wynikały z umowy z dnia 22 lipca 2013 r., zawartej z Wykonawcą Platformy eDS, w tym z tytułu: [1] wykonania Platformy eDS, wyposażenia technicznego oraz kontentu – 57 259,6 tys. zł, [2] promocji – 1 107,0 tys. zł, [3] dokumentacji Projektu – 2 562,7 tys. zł, [4] pięcioletniego okresu utrzymania i serwisu Platformy eDS (koszty operatora Platformy eDS) – 4 998,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 457; 666; 713; 887-909; 4478-4556)

W trakcie przygotowania oraz realizacji Platformy eDS zawarto łącznie 17 umów, podpisanych w wyniku przeprowadzenia sześciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie ustawowym oraz 13 zamówień uzgodnionych w trybie pozaustawowym.

Spośród sześciu przeprowadzonych postępowań przetargowych dwa zostały unieważnione<sup>63</sup>. Rezultatem pozostałych czterech były zawarte umowy dotyczące: [1] usług IK<sup>64</sup>, [2] wykonawcy Platformy eDS<sup>65</sup>, [3] usług doradczych w zakresie modelowania informacji oraz projektowania i wdrażania ontologii dziedzinowych i baz danych<sup>66</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 4432-4760)

Łączna kwota wszystkich wydatków poniesionych do dnia 20 lutego 2015 r. (według opłaconych faktur) na przygotowanie oraz realizację Platformy eDS wyniosła 2 707,9 tys. zł, w tym (według kolejności wydatkowania):

- a) 63,4 tys. zł za opracowanie Studium wykonalności;
- b) 102,2 tys. zł za usługi doradcze oraz czynności związane z przygotowaniem postępowania na wykonanie Platformy eDS (w formie dialogu konkurencyjnego);
- c) 24,0 tys. zł za usługi biegłych, powołanych w celu wyłonienia pierwszego IK;
- d) 81,5 tys. zł tytułem wydatków poniesionych za usługi pierwszego IK;
- e) 45,7 tys. zł za usługi biegłych, powołanych w celu wyłonienia drugiego IK; oraz usług doradczych w zakresie wykonania koreferatu dokumentacji projektowej

<sup>63</sup> Postępowanie na zaprojektowanie i wykonanie Platformy eDS w drodze dialogu konkurencyjnego (DN-Z.332-166/09) oraz pierwsze postępowanie na pełnienie funkcji IK (DN-Z.332-212/09).

<sup>64</sup> Umowa nr DN-W/1366/10 z 28 października 2010 r. oraz Umowa nr DT-W/831/12 z 2 kwietnia 2012 r.

<sup>65</sup> Umowa nr DT-W/2597/13 z dnia 22 lipca 2013 r.

<sup>66</sup> Umowa nr DT-W/2833/14 z dnia 25 lipca 2014 r.

- przygotowanej dla Projektu pn.: Regionalna platforma informacyjna dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-Dolny Śląsk;
- f) 1 099,3 tys. zł za powierzenie funkcji IK, rozszerzonej do roli projektanta sprawującego nadzór nad wykonaniem projektu;
  - g) 1 218,6 tys. zł (45%) tytułem kosztu dostaw sprzętu oraz prac wykonanych przez Wykonawcę w ramach ETw1;
  - h) 71,1 tys. zł<sup>67</sup> za usługi doradcze mające na celu merytoryczną ocenę wdrażania ontologii dziedzinowych;
  - i) 2,1 tys. zł za reklamę.

Wydatki kwalifikowane stanowiły kwotę 2 655,5 tys. zł, z czego ze środków Unii Europejskiej sfinansowano wydatki w wysokości 2 256,1 tys. zł. Wydatki niekwalifikowalne<sup>68</sup> w wysokości 52,4 tys. zł były wynikiem: (a) korekt finansowych (44,3 tys. zł) wydatków kwalifikowanych, w przypadku których wystąpiły nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli przeprowadzonej w WWTI przez Instytucję Zarządzającą RPO WD, oraz (b) pomniejszenia wydatków kwalifikowanych o kwotę naliczonych kar umownych (8,1 tys. zł), nałożonych na wykonawców z tytułu opóźnień w realizacji zadań wykonywanych w ramach realizacji Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 70-120; 1728-1751; 1935-1948; 2562; 4432-4433; 4761-4957, 5011-5022,10644)

Poza wyżej wymienionymi Urząd w 2014 r. poniósł koszty związane z: (a) całkowitym umorzeniem sprzętu odebranego w ramach ETw1, tj. drukarek i projektorów multimedialnych na kwotę 9,9 tys. zł, przyjętych na stan niskocennych składników majątku, oraz (b) roczną amortyzacją w kwocie 87,4 tys. zł od laptopów, tabletów i komputerów stacjonarnych, przyjętych do ewidencji środków trwałych w dniu 26 lutego 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 4971-5010)

Ustalone  
nieprawidłowości

W związku z odstąpieniem w dniu 20 lutego 2015 r. od umowy z Wykonawcą Platformy eDS i zaprzestaniem realizacji Projektu, w dniu 25 lutego 2015 r. na mocy Uchwały ZWD nr 206/V/15, uchylającej Uchwałę ws. dofinansowania Projektu<sup>69</sup>, Urząd utracił możliwość finansowania ze środków Unii Europejskiej wydatków poniesionych na jego przygotowanie i realizację. W rezultacie środki wykorzystanego dofinansowania z EFRR w kwocie 2 256,1 tys. zł wraz z odsetkami w wysokości 456,1 tys. zł, naliczonymi (jak dla zaległości podatkowych) od dnia przekazania dofinansowania, podlegały zwrotowi na podstawie zapisów § 17 ust. 3 Zobowiązania do realizacji Projektu, stanowiącego integralną część Uchwały ZWD o dofinansowaniu Projektu. W konsekwencji wydatki poniesione w kwocie 2 707,9 tys. zł w związku z realizacją Projektu, zostały w całości pokryte z budżetu Województwa Dolnośląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 1100-1114, 1935-1948, 2579-2585, 4761-4957, 5011-5022, 6581-6582; 6659-6664, 6667)

### **2.3. Przestrzeganie przepisów ustawy PZP przy udzielaniu zamówień publicznych dotyczących budowy Platformy eDS**

Opis stanu  
faktycznego

W ramach przygotowania i realizacji Platformy eDS przeprowadzono łącznie sześć postępowań przetargowych, w tym jedno w drodze dialogu konkurencyjnego oraz pięć w trybie przetargu nieograniczonego. Po podjęciu decyzji o kontynuacji projektu w 2011 r. przeprowadzone zostały trzy postępowania:

<sup>67</sup> Zgodnie z przedmiotem umowy zawartej z WIZIPISi w dniu 25.07.2014 r. były to usługi doradcze w zakresie modelowania informacji, projektowania i wdrażania ontologii dziedzinowych.

<sup>68</sup> Wydatki niekwalifikujące się do wsparcia, tj. niezaplanowane w projekcie lub których nie można przypisać do wskazanych kategorii wydatków dla projektu.

<sup>69</sup> Uchwała ZWD nr 3767/III/09 z dnia 22 grudnia 2009 r.

[1] Postępowanie nr DU-Z.272.155.2011 na opracowanie dokumentacji projektowej oraz pełnienie funkcji IK dla Projektu pn.: „Regionalna platforma informacyjna dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-Dolny Śląsk” - uruchomiono w dniu 9 grudnia 2011 r. Wartość przedmiotu zamówienia oszacowano w dniu 25 listopada 2011 r. na podstawie badania rynku na kwotę 4 140 290,32 zł netto. W dniu 28 lutego 2012 r. Komisja przetargowa wyłoniła IK, z którym w dniu 2 kwietnia 2012 r. została zawarta umowa.

(dowód: akta kontroli str. 3843-3853)

[2] Postępowanie nr DU-Z.272.1.2013 na opracowanie, wykonanie i wdrożenie bazy wiedzy o Dolnym Śląsku oraz związanej z tym infrastruktury sprzętowo-programowej dla potrzeb Projektu pn. „Regionalna platforma informacyjna dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-Dolny Śląsk”, a także na pełnienie funkcji operatora Platformy eDS wraz z promocją Projektu oraz przeprowadzeniem działań marketingowych wpisanych w strategię rynkową platform - uruchomiono w dniu 8 stycznia 2013 r. Wartość przedmiotu zamówienia IK oszacował w dniu 24 grudnia 2012 r. na podstawie analizy eksperckiej połączonej z badaniem rynku. W dniu 24 kwietnia 2013 r. Komisja Przetargowa wybrała ofertę na kwotę 65 928 tys. zł. Z uwagi na złożone do KIO odwołanie oraz kontrolę uprzednią Urzędu Zamówień Publicznych, umowa z Wykonawcą Projektu (nr DT-W/831/12) została zawarta w dniu 22 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 3821-3832; 4152-4163)

[3] Postępowanie nr DU-Z.272.56.2014 na usługi doradcze w zakresie modelowania informacji oraz projektowania i wdrażania ontologii dziedzinowych i baz danych w ramach projektu pn. „Regionalna platforma informacyjna dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-Dolny Śląsk”. W wyniku przeprowadzonej analizy złożonych ofert, za najkorzystniejszą uznano ofertę wykonawcy z Wrocławia na kwotę 178,0 tys. zł, z którym w dniu 25 lipca 2014 r. została zawarta umowa.

(dowód: akta kontroli str. 3833-3842)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na przekazaniu przez UMWD informacji w sprawie zawarcia w dniu 22 lipca 2013 r. umowy z Wykonawcą Projektu WZP do Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich z siedzibą w Luksemburgu dopiero w dniu 2 sierpnia 2013 r., tj. 11 dni po zawarciu umowy, co stanowiło naruszenie art. 95 ust. 2 ustawy PZP, który stanowi, że przekazanie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia powinno nastąpić niezwłocznie po zawarciu umowy. Dyrektor WZP wskazał, że przyczyną opóźnienia było otrzymanie kopii umowy zawartej z Wykonawcą Projektu z komórki merytorycznej (WWTI) w dniu 30 lipca 2013 r., tj. osiem dni po zawarciu umowy. Dyrektor WWTI zaistniałe opóźnienie tłumaczył okresem urlopowym oraz koniecznością równoległej realizacji innych obowiązków służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 3821 - 3832; 7850 - 7861)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji Projektu.

### 3. Wdrożenie Projektu

Opis stanu  
faktycznego

Na dzień 20 lutego 2014 r. (data rozwiązania umowy z Wykonawcą Projektu) Urząd odebrał od Wykonawcy dziewięć z 59 produktów wchodzących w skład EZ1, tj. etapu zarządczego, dotyczącego wykonania i wdrożenia Platformy eDS. W ramach ETw1 odebrano pięć zaplanowanych produktów, w ramach ETw2 odebrano trzy

z 12 zaplanowanych produktów, w ramach ETw3 i ETw4 nie odebrano żadnego produktu z zaplanowanych odpowiednio dziewięciu i 12 produktów, a ramach ETw5 odebrano jeden z 21 produktów.

W ramach ETw1 Urząd odebrał protokolarnie sprzęt komputerowy, tj. komputery stacjonarne z wyposażeniem, drukarki, rzutniki, tablety (19 szt., w tym 9 szt. Apple iPad 4, 10 szt. SONY S) i urządzenia dostępowe na potrzeby Projektu, na łączną kwotę 324,7 tys. zł brutto. Zapewnienie tego sprzętu w ramach Projektu miało umożliwić zachowanie ciągłości działania zespołu utrzymaniowego w sytuacji konieczności rozwiązania umowy z Wykonawcą/operatorem Platformy eDS przed zakończeniem okresu trwałości Projektu, lub awaryjne przejęcie obowiązków operatora przez zespół utworzony po stronie UMWD. Zakupione tablety przekazano pracownikom Urzędu, którzy podpisali, zgodnie z obowiązującymi procedurami, zobowiązanie do należytego użytkowania urządzenia. Tablety przekazane zostały w celu nadzorowania prac wykonawczych Wykonawcy i operatora Platformy eDS oraz ich weryfikacji jakościowej, a w szczególności testowania wszystkich aplikacji mobilnych dostarczonych w ramach Platformy eDS.

(dowód: akta kontroli str. 3307-3353, 3409-3476, 3555)

Serwerownia, wykonana w ramach ETw2<sup>70</sup>, została przygotowana zgodnie z wymogami i standardami. W trakcie przeprowadzonych oględzin stwierdzono w trzech szafach typu „rack” zainstalowane urządzenia (serwery), a w czwartej szafie macierz dyskową. Urządzenia te nie zostały odebrane przez WWTI od Wykonawcy, w związku z czym po wypowiedzeniu umowy na utworzenie Platformy eDS, zostały zdemontowane i zabrane przez Wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 3305-3306)

W trakcie instalowania sprzętu w serwerowni, w ramach ETw2, dokonano testowania (sprawdzenia): redundancji zasilania obudowy chassis, funkcjonowania infrastruktury LAN<sup>71</sup>, SAN<sup>72</sup> i vSphere<sup>73</sup>, połączeń do przełącznika interconnect, połączeń do infrastruktury LAN i awarii przełącznika interconnect. Z powodu odstąpienia przez Urząd od umowy z Wykonawcą Projektu nie doszło do testowania prawidłowości funkcjonowania portalu. Wykonawca Platformy eDS nie przedstawił bowiem do akceptacji i nie zgłosił do odbioru żadnych elementów oprogramowania (m.in. portalu CMS<sup>74</sup>, czy aplikacji mobilnych), wobec czego wykonanie testów oprogramowania nie było możliwe. Testowano wyłącznie platformę sprzętowo-sieciową znajdującą się w serwerowni, były to testy wewnętrzne, wykonywane przez Wykonawcę w oparciu o jego własne środowiska testowe.

(dowód: akta kontroli str. 3406-3408)

W trakcie realizacji Projektu usługi doradcze w zakresie modelowania informacji oraz projektowania i wdrażania ontologii dziedzinowych i baz danych dla tego

<sup>70</sup> W ramach ETw2 Wykonawca zgłosił do odbioru produkty „02.01 Platforma sprzętowo-sieciowa A” oraz „02.02 Platforma sprzętowo-sieciowa B”, które stanowiły bazę sprzętowo – sieciową (serwerownię).

<sup>71</sup> Sieć lokalna (ang. LAN – Local Area Network) – sieć komputerowa łącząca komputery na określonym obszarze takim jak blok, szkoła, laboratorium, czy też biuro. Główne różnice LAN, w porównaniu z siecią WAN, to m.in. wyższy wskaźnik transferu danych, czy też mniejszy obszar geograficzny.

<sup>72</sup> SAN (ang. *Storage Area Network*) – sieć pamięci masowej; obszar sieci zapewniający systemom komputerowym dostęp do zasobów pamięci masowej. Zwykle odległa pamięć masowa stanowi centralną przestrzeń składowania współdzieloną poprzez SAN przez wiele hostów w środowisku rozproszonym.

<sup>73</sup> Poprawienie ciągłości działania - Rozwiązanie vSphere pozwala instytucjom zmniejszyć koszty i stopień komplikacji procedur podtrzymania ciągłości działania i przywracania sprawności po awariach dzięki funkcjom nieustannej dostępności zasobów informatycznych i warstwowej ochronie przeciwko wyłączeniu usług i utracie danych.

<sup>74</sup> System zarządzania treścią (ang. *Content Management System*, CMS) – oprogramowanie pozwalające na łatwe utworzenie serwisu WWW oraz jego późniejszą aktualizację i rozbudowę przez redakcyjny personel nietechniczny. Kształtowanie treści i sposobu ich prezentacji w serwisie internetowym zarządzanym przez CMS odbywa się za pomocą prostych w obsłudze interfejsów użytkownika, zazwyczaj w postaci stron WWW zawierających rozbudowane formularze i moduły.

Projektowi świadczył podmiot zewnętrzny. Dokonał on ekspertyzy ontologii platformy, przekazanej w ramach produktu 02.03 Ontologie dziedzinowe, realizowanego w związku z etapem ETw2. Na podstawie analizy dokumentów, przekazanych przez UMWD, autorzy ekspertyzy zdefiniowali nieścisłości i błędy, które powinny być uwzględnione przez Wykonawcę Projektu w dalszych etapach prac nad ontologiami. W związku z taką ekspertyzą, przekazany przez Wykonawcę Projektu produkt 02.03 Ontologie dziedzinowe, nie został przez WWTI zaakceptowany.

(dowód: akta kontroli str. 3657-3792)

Po wyborze IK, Urząd rozpoczął prace nad nazwą domeny, unikalnym i niepowtarzalnym adresem każdego portalu. W wyniku prac prowadzonych przez IK ustalono, że nazwa domeny powinna odzwierciedlać szczegółową koncepcję Platformy eDS, a z drugiej strony musi być pochodną możliwości rynkowych, czyli nazw dostępnych na rynku i ich cen. W tym czasie podstawowa, kojarząca się z Projektem domena o nazwie „eds.pl” nie była już dostępna. Urząd pozostawił wybór właściwej nazwy domeny Wykonawcy Platformy eDS. Z nazwą domeny wiązały się bowiem takie kwestie, jak koszty promocji oraz wskaźniki rezultatów (np. pozycjonowanie strony), za które odpowiedzialny był Wykonawca Projektu. W trakcie trwania Projektu jego Wykonawca zaproponował, aby Urząd udostępnił do celów Platformy eDS główną domenę Województwa Dolnośląskiego („dolnyslask.pl”). Z uwagi na fakt, iż jest to domena identyfikująca województwo, ponadto ze względu na planowaną komercjalizację po pięcioletnim okresie użytkowania Platformy eDS, Urząd nie wyraził zgody na wykorzystanie ww. domeny do celów Projektu. Wystąpił jednak z wstępną propozycją zarezerwowania domen, które potencjalnie mogły się kojarzyć z Projektem, a nie były zarezerwowane („eds.edu.pl” i „eds.info.pl”), w celu przyszłego przekierowania ruchu z tych domen do domeny wybranej przez Wykonawcę Projektu. Działanie to z powodu kosztów nie znalazło jednak akceptacji Skarbnika Województwa Dolnośląskiego i po konsultacjach zostało zaniechane. Ostatecznie, w dniu 30 stycznia 2015 r., Urząd zaakceptował propozycję domeny o nazwie „edo360.pl”, pod którą w Internecie miała być dostępna Platforma eDS.

(dowód: akta kontroli str. 3309-3353)

Infrastruktura sieciowa i sprzętowa została opracowana w sposób adekwatny do potrzeb portalu. Przygotowano koncepcję budowy infrastruktury sprzętowo-systemowej, w tym zintegrowanie przełączników sieciowych i pamięci masowych, z myślą o elastycznym wdrażaniu i rozbudowie wraz z rozwojem, a także zarządzanie nimi. Dane zabezpieczono przed utratą, wypracowując koncepcję systemu kopii zapasowych i archiwalnych poprzez centralizację zarządzania kopiami i archiwum. Projekt był powiązany z innymi projektami, już zrealizowanymi przez UMWD lub będącymi w trakcie realizacji, m.in. z:

[1] elektroniczną platformą do świadczenia usług elektronicznych z Elektronicznym Obiegiem Dokumentów i Regionalnym Portalem Internetowym w ramach projektu „Zintegrowany System Informatyczny dla Zrównoważonego Rozwoju Regionu Dolnego Śląska”;

[2] modernizacją istniejącej infrastruktury teleinformatycznej wraz z modernizacją pomieszczeń na potrzeby serwerowni w ramach projektu „Modernizacja infrastruktury teleinformatycznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego”;

[3] wytworzeniem map cyfrowych i elementów aplikacyjnych GIS w ramach projektu „Budowa systemu Bazy Danych Topograficznych, jako platformy Dolnośląskiego Systemu Informacji Przestrzennej”.

Przyjęcie w ramach Projektu rozwiązania opartego o przetwarzanie „w chmurze”<sup>75</sup> (ang. Cloud Computing) oraz sprzętu typu „blade”, pracującego w zwirowizowanym środowisku, było prawidłowe. Funkcje zarządzania za pomocą interfejsu WWW oraz mechanizmy inteligentnego przenoszenia przechowywania danych, uzupełnione wszechstronną automatyzacją, pozwalały ograniczyć koszty związane z ochroną danych oraz wpływ wykonywania operacji na komputery i sieci.

(dowód: akta kontroli str. 3356-3405)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Urząd od początku realizacji Projektu, lub jeszcze na etapie jego projektowania, nie podjął właściwych działań w celu rozpoznania możliwości zabezpieczenia i pozyskania odpowiedniej domeny lub domen na potrzeby tego przedsięwzięcia. Z wyjaśnień Dyrektora WWTI wynikało, iż w momencie objęcia nadzoru nad realizacją Projektu podstawowa domena kojarząca się z projektem („eds.pl”) była niedostępna. Podał, że wcześniej nie dokonano rezerwacji domen.

(dowód: akta kontroli str. 3556-3606)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wdrożenia Projektu.

#### 4. Nadzór nad przygotowaniem, realizacją i wdrożeniem Projektu

Opis stanu  
faktycznego

Formuła realizacyjna Projektu zakładała, że jego cele oraz produkt w postaci Platformy eDS będą realizowane przy udziale jednego wykonawcy (pełniącego również później rolę operatora), wyłonionego w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, pod wspólnym nadzorem przedstawicieli UMWD (WWTI) oraz IK.

(dowód: akta kontroli str. 8373-8376)

##### 4.1. Przestrzeganie zasad sprawowania przez UMWD nadzoru nad realizacją Projektu, przewidzianych w umowie z jego wykonawcą

Opis stanu  
faktycznego

Na potrzeby zarządzania Projektem powołano organizację, w której składzie funkcjonowały:

- ze strony Urzędu: Komitet Sterujący<sup>76</sup> oraz Zespół Projektowy pod przewodnictwem Kierownika Projektu (pracownicy WWTI);
- ze strony IK: Zespół IK, któremu przewodził Koordynator Projektu;
- ze strony Wykonawcy Platformy eDS – Zespół Wykonawcy pod kierownictwem Koordynatora Zespołu Wykonawcy.

Zespół Projektowy Urzędu wraz z Zespołem IK tworzył Biuro Projektu.

Przedmiotową strukturę organizacyjną w urzędzie sankcjonowały:

[1] Uchwała ZWD nr 405/IV/2011 z dnia 15 marca 2011 r. ze zmianami;

[2] PFU.Z.10, stanowiący integralną część umowy z Wykonawcą z dnia 22 lipca 2013 r.;

[3] Dokumentacja Inicjująca Projekt (wersja 5.0), zatwierdzona przez Przewodniczącego Komitetu Sterującego w dniu 5 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 7362-7364; 8348-8436; 8369-8402, 8557-8565)

<sup>75</sup> Praca w chmurze obliczeniowej oznacza pracę z aplikacjami lub usługami, udostępnianymi przez Internet, w odróżnieniu od tradycyjnych aplikacji instalowanych lokalnie na komputerze. W większości przypadków do pracy w chmurze potrzeba jedynie przeglądarki internetowej, chociaż niekiedy potrzebna jest instalacja aplikacji dostępowej (np. na smartphonie). Różnica pomiędzy tradycyjną aplikacją a aplikacją w chmurze jest taka, że praca w chmurze odbywa się na serwerze, a właściwie w sieci serwerów znajdujących się w jakimś centrum obliczeniowym. Oznacza to, że pliki z danymi przechowywane są nie na konkretnym komputerze, ale na zdalnym serwerze. Również jakiegokolwiek przetwarzanie wprowadzanych danych odbywa się w chmurze zamiast na konkretnym komputerze.

<sup>76</sup> Szczegółowo opisany w rozdziale 4.3 wystąpienia pokontrolnego.



Na podstawie umowy zawartej z Wykonawcą, jak również Dokumentacji Inicjującej Projekt (dalej: „DIP”), w celu monitorowania realizacji Projektu oraz bieżącej komunikacji, przewidziano organizację spotkań statusowych z udziałem Urzędu, Wykonawcy i IK.

W ramach realizacji Projektu odbyło się 38 spotkań statusowych, w trakcie których Wykonawca raportował postępy prac, potwierdzano aktualność planu prac Wykonawcy, omawiano ryzyka i zagadnienia projektowe. Ww. tematyka była omawiana w oparciu o Raport Statusowy, który był przygotowywany na każde spotkanie statusowe przez Koordynatora Zespołu Wykonawcy i kierowany do: Biura Projektu, Kierownika Projektu, Koordynatora Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 5548-6204, 8348-8436; 8369-8402)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Urząd nie posiadał kompletnej dokumentacji ze spotkań statusowych, wymaganej umową z Wykonawcą, gdyż: brak było trzech notatek ze spotkań statusowych nr 28, nr 33 i nr 36.

Dyrektor WWTI wskazał, że w przypadku notatki nr 28 (z września 2014 r.) i nr 33 (z listopada 2014 r.) IK nie zakończył procesu ich opiniowania. Natomiast notatka nr 36 (z grudnia 2014 r.) nie została sporządzona, ponieważ zaniechano organizacji spotkania statusowego z uwagi na przerwę świąteczną.

(dowód: akta kontroli str. 5492-6204)

#### **4.2. Umowna i faktyczna możliwość sprawowania przez UMWD nadzoru nad realizacją Projektu w sytuacji zlecenia prac podwykonawcom**

Opis stanu  
faktycznego

Postanowienia gwarantujące możliwość kontroli prac zleczanych podwykonawcom opisano w § 18 Umowy z Wykonawcą. Regulacje te odnosiły się wyłącznie do umów zawartych z podwykonawcami w zakresie wykonania robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 4498)

Prace budowlane przy Platformie eDS dotyczyły instalacji wideobanerów, przewidzianych w ramach ETw4. Wykonawca Projektu dopełnił w tej sprawie obowiązku informacyjnego, przedkładając IK w dniu 28 marca 2014 r. informację o podpisaniu umowy z firmą [...] na realizację prac związanych z dostawą i instalacją wideobanerów.

(dowód: akta kontroli str. 8566-8626)

Urząd dysponował wiedzą na temat innych podwykonawców uczestniczących w Projekcie i o zakresie powierzonych im prac, gdyż przedstawiciele tych podwykonawców, na wniosek Wykonawcy, byli również uczestnikami spotkań statusowych.

(dowód: akta kontroli str. 5492-6204)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

#### **4.3. Sposób zarządzania Projektem przez UMWD w świetle wymogu stosowania w tym zakresie metodyki Prince2**

Opis stanu  
faktycznego

Proces realizacji Platformy eDS, na mocy § 1 Uchwały ZWD nr 405/IV/2011 z dnia 15 marca 2011 r. w sprawie powołania zespołu zadaniowego do zarządzania Projektem, miał odbywać się zgodnie z metodyką Prince2.

Na potrzeby zarządzania Platformą eDS Urząd posiadał wytyczne uwzględniające zasady tej metodyki, tj.: [1] od dnia 5 października 2012 r. - załącznik nr 10 do Programu Funkcjonalno Użytkowego Z10 - Proces Zarządczo-Produkcyjny,

stanowiący integralną część umowy z Wykonawcą Projektu (dalej: „PFU.Z.10”); [2] od dnia 19 września 2012 r. - DIP.

W ww. dokumentach określone zostały wymagania dotyczące informowania, komunikacji, poszczególnych etapów procesu produkcyjnego oraz wytyczne do wytwarzania produktów Platformy eDS. PFU.Z10<sup>77</sup> opisywał w szczególności:

- organizację i strukturę zarządzania Projektem<sup>78</sup>,
- procedurę odbioru produktów,
- sposób komunikacji i raportowanie postępów prac<sup>79</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 8348-8436, 8560)

Na mocy zarządzenia Marszałka Województwa Dolnośląskiego nr 109/2009 z dnia 9 czerwca 2009 r.<sup>80</sup> powołano Zespół ds. wsparcia realizacji projektu „Regionalna platforma informacyjna dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-Dolny Śląsk”<sup>81</sup>. W skład tego zespołu włączonych zostało 23 przedstawicieli różnych wydziałów UMWD pod przewodnictwem Dyrektora Departamentu Realizacji Inwestycji oraz Dyrektora WWTI.

(dowód: akta kontroli str. 8557)

Z chwilą podjęcia decyzji o kontynuacji Projektu w 2011 r., na mocy Uchwały ZWD nr: 405/IV/11 z dnia 15 marca 2011 r., a następnie 1266/IV/11 z dnia 27 września 2011 r., 2894/IV/12 z dnia 18 września 2012 r., 3157/IV/12 z dnia 13 listopada 2012 r. i 5557/IV/14 z dnia 8 kwietnia 2014 r., powołany został zespół zadaniowy do zarządzania Projektem oraz wsparcia jego realizacji, którego członkowie pełnili - według metodyki Prince2 - role członków Komitetu Sterującego oraz/lub Kierownika Projektu. W Uchwale tej zapisano, że prawa i obowiązki członków zespołu określają standardy metodyki Prince2<sup>82</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 8560; 8562-8565)

Wytyczne do realizacji Platformy eDS oraz sposób zarządzania Projektem opisywała DIP v.3.0 z dnia 19 września 2012 r., formalnie przyjęta i zatwierdzona przez Komitet Sterujący w dniu 5 października 2012 r. W trakcie jej zatwierdzania Komitet Sterujący wniósł o dokonanie jej aktualizacji. W wyniku naniesionych korekt powstała wersja DIP v.5.0, którą przyjęto jako obowiązującą w Projekcie.

(dowód: akta kontroli str. 8369-8436; 7362-7366)

W okresie od dnia 15 marca 2011 r.<sup>83</sup> do dnia 20 lutego 2015 r. Komitet Sterujący zebrał się czterokrotnie, tj. w dniach: 5 października 2012 r., 14 kwietnia 2014 r., 3 lutego 2015 r., 20 lutego 2015 r. Posiedzenia te udokumentowane zostały protokołami ze spotkania Komitetu Sterującego, które zaakceptowali: Przewodniczący Komitetu Sterującego, tj. Wicemarszałek Województwa Dolnośląskiego, jak również Reprezentujący Rolę Dostawcy Produktu – Dyrektor WWTI oraz Kierownik Projektu – główny specjalista w WWTI.

(dowód: akta kontroli str. 7328-7367)

<sup>77</sup> Opracowany przez IK.

<sup>78</sup> Opisano także w pkt 4.1. wystąpienia.

<sup>79</sup> Opisano w pkt 4.1. wystąpienia.

<sup>80</sup> <http://bip.umwd.dolnyslask.pl/dokument.php?iddok=7520&idmp=247&r=r>

<sup>81</sup> Zespół powołany został w celu koordynacji współpracy komórek organizacyjnych UMWD przy realizacji Projektu, jednak bez określenia szczegółowych zadań i obowiązków poszczególnych członków zespołu. Zarządzenie to nie zostało uchylone, w związku z czym zespół formalnie funkcjonował do końca istnienia Projektu.

<sup>82</sup> Publikowane przez brytyjskie wydawnictwo rządowe Crown Copyright za zgodą Office of Government Commerce.

<sup>83</sup> Data powołania Komitetu Sterującego - Uchwałą ZWD nr 405/IV/2011 z dnia 15 marca 2011 r. w sprawie powołania zespołu zadaniowego do zarządzania projektem „Regionalna platforma informacyjna dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-Dolny Śląsk”.

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

[1] W UMWD nierzetelnie stosowano zasady prowadzenia i zarządzania Projektem, które opisano w DIP, przyjętej od IK w ramach realizacji etapu ET1 i opłaconej przez Urząd. Opracowane przez IK wytyczne nie funkcjonowały jako element środowiska kontroli Projektu oraz organizacji go prowadzącej, były wykorzystywane doraźnie, nie podlegały aktualizacji, a struktury oraz osoby powołane do pełnienia określonych funkcji nie realizowały obowiązków wynikających z przypisanych i określonych im funkcji. W związku z powyższym stwierdzono, że:

[a] DIP w obowiązującej do czasu kontroli wersji v.5.0. nie w pełni odzwierciedlała zmiany wprowadzone w obrębie organizacji Projektu oraz nie uwzględniała, włączonych w skład Komitetu Sterującego, osób pełniących rolę Nadzoru Projektu<sup>84</sup>. Przygotowane przez IK wersje DIP v.6.0 oraz v.7.0 nie zostały zaakceptowane przez Komitet Sterujący, gdyż nie zostały mu przedłożone do rozpatrzenia. Za działanie to odpowiedzialny był Kierownik Projektu. Dyrektor WWTI stwierdził, że obowiązującą była wersja DIP v.5.0, która została również przekazana Wykonawcy Projektu. Kolejne wersje, były wersjami roboczymi, przygotowywanymi i przekazywanymi przez IK. Według Dyrektora WWTI wersje te nie mogły być rekomendowane Komitetowi Sterującemu do akceptacji z uwagi na rozbieżności ocen Urzędu i IK w kwestii zakończenia ET3. W ocenie NIK zaistniała sytuacja była także wynikiem delegowania czynności opracowania i aktualizacji DIP na IK, który nie dysponował pełną i bieżącą wiedzą o zmianach w strukturze organizacyjnej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 8369-8436; 7850-7866)

[b] W kontekście prawie 3-letniego okresu funkcjonowania Komitetu Sterującego, oraz problemów występujących w trakcie realizacji Projektu, zorganizowane formalnie spotkania Komitetu Sterującego odbywały się incydentalnie. W DIP wskazano m.in., iż „istotnym jest, aby Komitet Sterujący akceptował: DIP, Plan Projektu, Plany Etapów, Raport Końcowy Projektu, Raport Końcowy Etapu, wydawał zgodę na realizację kolejnego Etapu, a powyższe czynności powinny się odbywać w trakcie spotkań Komitetu Sterującego”. Czynnościami z ww. zakresu Komitet Sterujący zajmował się jeden raz, tj. na posiedzeniu w dniu 5 października 2012 r. Nie zorganizowano spotkania Komitetu Sterującego w celu wydania zgody na kontynuację Projektu po zakończeniu ET2, co przewidywała umowa zawarta z IK.

(dowód: akta kontroli str. 4835-4841, 4844-4853, 4856-4862, 4865-4872, 7328-7364, 8348-8402)

[c] Przewodniczący Komitetu Sterującego nie akceptował protokołów odbioru poszczególnych ET od IK oraz etapu ETw1 od Wykonawcy Projektu, chociaż obowiązek taki wynikał z treści DIP, przyjętej przez Komitet Sterujący. Stwierdzono, że żaden z istniejących protokołów odbioru etapów technicznych, nie został opatrzony adnotacją świadczącą o jego akceptacji. Dyrektor WWTI wskazał, że decyzją Przewodniczącego Komitetu Sterującego dokonywanie odbioru w ramach umowy z IK, zostało przez niego delegowane na Komisję Odbiorową, w której składzie powołano Zespół ds. Technicznych<sup>85</sup> i Zespół ds. Prawnych<sup>86</sup>. Zauważyć należy, iż zabieg delegowania obowiązków nie był wystarczający do spełnienia wymogu określonego w DIP, ponieważ Komisja Odbiorowa powołana została w ramach umowy zawartej z IK Wykonawcą, a nie przez Przewodniczącego

<sup>84</sup> Terminologia zgodna z Metodologią Prince 2.

<sup>85</sup> W składzie ujęto Kierownika Projektu.

<sup>86</sup> W składzie ujęto Reprezentującego Rolę Dostawcy Projektu.

Komitetu Sterującego. Ponadto DIP nie nakładała obowiązku akceptacji wyłącznie protokołów odbioru ET przewidzianych w umowie z IK, ale również wszystkich etapów ETw i EZ, wynikających z umowy z Wykonawcą Projektu. W ocenie NIK źródłem problemu był brak w Urzędzie regulacji określających podział ról, kompetencje i zadania osób uczestniczących w projektach realizowanych na rzecz Województwa Dolnośląskiego lub UMWD.

(dowód: akta kontroli str. 4835-4841, 4844-4853, 4856-4862, 4865-4872, 8369-8402)

[2] W UMWD nie stwierdzono dokumentów potwierdzających wykonywanie zadań przez Zespół ds. wsparcia realizacji projektu „Regionalna platforma informacyjna dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-Dolny Śląsk”, powołany przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego zarządzeniem nr 109/2009 z dnia 9 czerwca 2009 r.<sup>87</sup>. Dyrektor WWTI nie znał okoliczności powołania tego Zespołu oraz wprowadzenia w życie zarządzenia nr 109/2009. Potwierdził przy tym, iż zarządzenie to straciło swoją aktualność w związku ze zmianami kadrowych i organizacyjnymi w UMWD, a w szczególności z chwilą rozwiązania stosunku pracy z Przewodniczącym tego Zespołu i z innymi osobami wskazanymi w zarządzeniu, natomiast zapisy przedmiotowego zarządzenia wykorzystano do wskazania Interesariuszy wewnętrznych Projektu i potencjalnych osób do kontaktu z nimi.

(dowód: akta kontroli str. 8557)

#### 4.4. Kontrola wewnętrzna realizacji Projektu

Opis stanu faktycznego

W dniach 24-29 stycznia 2013 r. Wydział Kontroli Zadań RPO Urzędu przeprowadził w WWTI kontrolę realizacji Projektu w ramach faktycznych wydatków kwalifikowanych. W szczególności stwierdzono szereg naruszeń wymogów, określonych w dokumencie pt. „Zobowiązania do realizacji projektu Województwa Dolnośląskiego w Ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013”, skutkujących korektami finansowymi wydatków kwalifikowanych. Kolejną kontrolę Wydział Kontroli Zadań RPO przeprowadził w WWTI w dniach od 21 października 2013 r. do 19 maja 2014 r., którą objęto postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w ramach realizacji Projektu. W jej wyniku nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości i nie formułowano zaleceń pokontrolnych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sprawowany przez ZWD i WWTI nadzór nad przygotowaniem, realizacją i wdrożeniem Projektu.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>88</sup> (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

- 1) Realizację projektów dofinansowywanych z RPO WD zgodnie z wytycznymi MRR, w szczególności w zakresie prowadzenia konsultacji społecznych.
- 2) Stworzenie warunków umożliwiających rzetelne przygotowanie dokumentacji przetargowej dla projektów realizowanych w ramach RPO WD.
- 3) Rozważenie wypracowania metod weryfikacji harmonogramów płatności pod kątem rzetelności ich przygotowania i zasadności wypłaty należnych środków

<sup>87</sup> Zespół został powołany w celu koordynacji współpracy komórek organizacyjnych UMWD przy realizacji Projektu, jednak bez określenia szczegółowych zadań i obowiązków poszczególnych członków zespołu. Zarządzenie to nie zostało uchylone, w związku z czym zespół formalnie funkcjonował do końca istnienia projektu.

<sup>88</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

pieniężnych, w celu wyeliminowania przypadków pobierania w nadmiernej wysokości zaliczek na realizację projektów dofinansowanych z RPO WD.

- 4) Zapewnienie niezwłocznego dokonywania przez Instytucję Zarządzającą, tj. ZWD, zwrotów środków Unii Europejskiej, przekazywanych przez beneficjentów na rachunek bankowy przeznaczony do takich zwrotów.
- 6) Gromadzenie środków na wydatki, które nie wygasają z upływem danego roku, wyłącznie na subkoncie podstawowego rachunku bankowego UMWD, tj. zgodnie z art. 263 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.
- 7) Wypracowanie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających kompleksowe i skuteczne zarządzanie oraz koordynowanie projektami prowadzonymi przez UMWD, w szczególności projektami priorytetowymi.
- 8) Kontynuowanie i możliwie szybkie sfinalizowanie działań niezbędnych w celu maksymalnie efektywnego wykorzystania środków w kwocie 54 859,6 tys. zł, uwolnionych w związku z zaprzestaniem realizacji Projektu.

## V. 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 we Wrocławiu.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Wrocław, dnia 23 czerwca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

  
DYREKTOR  
Najwyższej Izby Kontroli  
we Wrocławiu  
Podpis

Barbara Syta

\* Informacje wyłączone przez NIK z podania do publicznej wiadomości na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2015 r., poz. 2058) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o *zwalczaniu nieuczciwej konkurencji* (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.), tj. ze względu na ochronę interesów podmiotu gospodarczego.