



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.022.02.2015

P/15/054

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/054 - Wykorzystanie środków publicznych na działania dotyczące ochrony przyrody i edukacji ekologicznej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Karol Gromotka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96944 z dnia 5 listopada 2015 r. Mateusz Grynicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98316 z dnia 24 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4, 342-343)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Tucholi, dalej: „Starostwo”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Mróz, Starosta Tucholski, dalej: „Starosta” (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wykorzystania środków publicznych na ochronę przyrody i edukację ekologiczną.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W kontrolowanym okresie² Starostwo prawidłowo przygotowało, zrealizowało i rozliczyło badany projekt pn. „Borowiackie Szlaki - kompleksowa redukcja presji turystycznej w Rezerwacie Biosfery Bory Tucholskie”.

Starostwo w sposób prawidłowy przygotowywało wnioski o płatność w ramach kontrolowanego projektu. Zgodnie z zawartymi umowami wyłaniano podwykonawców zadań ujętych w projekcie oraz sprawowano nadzór nad realizacją zleconych prac. Nie stwierdzono nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami pomocowymi. Jednym z efektów prowadzonych działań było wykonanie projektu w rozszerzonym zakresie, przy obniżeniu kosztów kwalifikowalnych o 467,4 tys. zł (15,3%) w stosunku do kosztów planowanych.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieprzekazania do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW”) raportu rocznego z trwałości projektu za 2014 r., co stanowiło naruszenie obowiązku określonego w umowie o dofinansowanie projektu. Nieprawidłowość ta nie miała jednak zasadniczych, negatywnych następstw dla kontrolowanej działalności, stąd nie wpłynęła na obniżenie ogólnej pozytywnej oceny kontrolowanej działalności.

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

² Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. do 15 grudnia 2015 r., z uwzględnieniem wcześniejszych działań mających związek z realizacją badanych projektów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Kompletność i terminowość wykonania określonych umowami zadań

1.1. W okresie objętym kontrolą Starostwo realizowało jeden projekt związany z działaniami dotyczącymi ochrony przyrody i edukacji ekologicznej. Projekt pn. „Borowiackie Szlaki - kompleksowa redukcja presji turystycznej w Rezerwacie Biosfery Bory Tucholskie” (dalej: „projekt”) współfinansowany był przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach działania 5.1 priorytetu V - Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej: „POIiŚ”). Przy realizacji projektu Starostwo występowało w roli beneficjenta i głównego wykonawcy.

Wnioski o dofinansowanie projektu zostały skierowane 26 lipca 2010 r. do Centrum Koordynacji Programów Środowiskowych (dalej: „CKPŚ”) oraz do NFOŚiGW. Procedura rozpatrywania wniosków zakończyła się podpisaniem umów, 16 grudnia 2011 r. o dofinansowanie projektu z CKPŚ i 13 stycznia 2012 r. o współfinansowanie wydatków z NFOŚiGW.

Projektem zajmował się międzywydziałowy zespół powołany 14 stycznia 2011 r. zarządzeniem Starosty³, którego członkowie posiadali kwalifikacje pozwalające na prawidłowe wykonywanie zadań związanych z projektem. Do udziału w projekcie Starostwo zatrudniło dodatkowo trzy osoby na stanowiskach pomocy administracyjnej. Umowy o dofinansowanie projektu zawarte z CKPŚ i NFOŚiGW nie zawierały postanowień dotyczących szczególnych kwalifikacji osób zajmujących się realizacją projektu.

(dowód: akta kontroli str. 10-17; 27-35, 183-306, 325-341, 361-363, 567)

1.2. Od dnia złożenia pierwszej wersji wniosku o dofinansowanie do CKPŚ do dnia przyjęcia projektu upłynęło 392 dni⁴, natomiast od złożenia ostatecznej wersji - 53 dni⁵.

(dowód: akta kontroli str. 16; 36-306; 364-394)

W ramach procedury rozpatrywania wniosku przez CKPŚ wprowadzano korekty polegające na uzupełnieniach i korektach informacji oraz uzupełnieniu wniosku o wymagane dokumenty. Korekty wniosku sporządzano w terminach ustalonych przez CKPŚ.

Wartość przyznanego dofinansowania określonego umowami z CKPŚ⁶ i NFOŚiGW⁷ wynosiła łącznie 2 906,2 tys. zł (z tego 2 600,3 tys. zł ze środków UE i 305,9 tys. zł ze środków NFOŚiGW) i odpowiadała kwocie pierwotnie wnioskowanej.

(dowód: akta kontroli str. 16; 47, 116-178; 183-306, 183-207, 263-279, 364-394)

Starostwo nie dysponowało dokumentami stanowiącymi podstawę określenia wartości projektu, ujętej we wnioskach o jego dofinansowanie.

W powyższej sprawie Zastępca Naczelnika Wydziału Rozwoju Lokalnego i Funduszy Europejskich Karol Gutsze wyjaśnił, że dokumentacja związana z ustaleniem przewidywanego poziomu środków niezbędnych do realizacji projektu

³ Zarządzenie nr 6/2012 Starosty Tucholskiego z dnia 10 lutego 2012 r.

⁴ Od 26 lipca 2010 r. do 22 sierpnia 2011 r.

⁵ Od 30 czerwca do 22 sierpnia 2011 r.

⁶ Umowa o dofinansowanie nr POIS.05.01.00-00-311/10-00 Projektu „Borowiackie szlaki - kompleksowa redukcja presji turystycznej w Rezerwacie Biosfery Bory Tucholskie” w ramach działania 5.1 priorytetu V Programu Operacyjnego Infrastruktura i środowisko 2007-2013, zawarta 16 grudnia 2011 r.

⁷ Umowa nr 32/2012/Wn-02/OP-PO-PS/D o współfinansowanie wydatków kwalifikowalnych projektu realizowanego w ramach V priorytetu POIiŚ zawarta 13 stycznia 2012 r.

nie była w świetle obowiązującego prawa oraz zasad wdrażania projektów ze środków UE dokumentacją wymaganą do prawidłowej realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 361-363)

1.3. W trakcie realizacji projektu warunki pierwotnie zawartych umów o dofinansowanie były zmieniane. Zmiany umowy z CKPŚ (dokonane dwoma aneksami) dotyczyły m.in.: wydłużenia terminu realizacji projektu (z 30 października 2012 r. do 30 czerwca 2013 r.) oraz aktualizacji harmonogramu realizacji projektu⁸. Przyczyny tych zmian były następujące:

- budowa miejsc postojowych na cudzych gruntach i konieczność zmian zagospodarowania działek objętych projektem, co wydłużyło okres realizacji robót budowlanych;
- stwierdzenie w trakcie budowy wad konstrukcyjnych stawianych wiat, powodujących ich niestabilność, co wymuszało podjęcie działań naprawczych (dodatkowych fundamentów oraz wzmocnień konstrukcji) i również wydłużyło okres realizacji robót budowlanych⁹;
- rozszerzenie zakresu rzeczowego projektu o roboty budowlane związane z zagospodarowaniem terenu przy Muzeum Borów Tucholskich oraz o system „Mówiących kamieni”.

Zmiany umowy z NFOŚiGW (dokonane jednym aneksem) dotyczyły m.in.: modyfikacji warunków ogólnych umowy (nowe brzmienie § 1 „Okres obowiązywania umowy” i § 8 „Trwałość projektu”) oraz modyfikacji warunków szczególnych (w zakresie: pkt. 7 „Dokumenty potwierdzające osiągnięcie efektu rzeczowego Projektu”, pkt. 8 „Dokumenty potwierdzające osiągnięcie efektu ekologicznego Projektu”, pkt. 9 „Dokumenty potwierdzające osiągnięcie trwałości Projektu”).

(dowód: akta kontroli str. 183-306, 395-418, 485-498)

Łączna kwota poniesionych wydatków kwalifikowalnych w ramach projektu wyniosła 2 591,8 tys. zł, tj. o 467,4 tys. zł mniej niż wartość planowana (3 059,1 tys. zł)¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 17; 47, 395-415)

Karol Gutsze wyjaśnił, że uzyskane oszczędności, w stosunku do pierwotnie planowanej wartości zadania wynikały z różnicy pomiędzy kwotami szacowanymi wartości zamówień a uzyskanymi w wyniku postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 17, 47, 361-363, 395-415)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w badanym obszarze.

Opis stanu
faktycznego

2. Gospodarność i legalność wykorzystania środków finansowych

2.1. Z łącznej kwoty poniesionych wydatków kwalifikowalnych 2 203 tys. zł (85%) stanowiły środki UE przyznane przez CKPŚ, a 259,2 tys. zł (10%) środki krajowe przyznane przez NFOŚiGW. Wysokość wkładu własnego wyniosła 129,6 tys. zł. Środki poniesiono na sfinansowanie umów z podwykonawcami (2 396,4 tys. zł) oraz

⁸ W związku z aktualizacją harmonogramu realizacji projektu zmiany polegały na: zmianie terminów realizacji poszczególnych zadań; przesunięciu kwot między kwartalami w poszczególnych zadaniach; zmianie zakładanej wartości ogółem i wartości wydatków kwalifikowalnych zadań, przy zachowaniu całkowitego kosztu realizacji projektu

⁹ Efekt końcowy i koszty realizacji nie uległy zmianie.

¹⁰ Wartość projektu po zmianach umowy z CKPŚ zmniejszyła się z 3 059,1 tys. zł do 2 592,8 tys. zł, tj. o 466,3 tys. zł (15,2%).

pozostałe wydatki (196,6 tys. zł: 179,6 tys. zł wydatki osobowe i 17,0 tys. zł opłaty konferencyjne, delegacje, prowizje bankowe, mapy sytuacyjne; uzgodnienia itp.).

(dowód: akta kontroli str. 16-18)

2.2. W celu realizacji zadań w ramach projektu zawarto 33 umowy z 28 podwykonawcami na łączną kwotę 2 396,4 tys. zł¹¹, co stanowiło 92,4% wartości projektu (2 592,8 tys. zł). Podwykonawców wyłoniono w wyniku przeprowadzenia dziewięciu postępowań¹² w trybie przetargu nieograniczonego (określonym w art. 39 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³ - dalej: „Pzp”) oraz 24 postępowań¹⁴ w trybie rozeznania rynku (określonym w regulaminie udzielania zamówień o wartości szacunkowej poniżej 14 tys. euro¹⁵). Przedmiotem umów były dostawy na łączną kwotę 29,6 tys. zł (1,2%), usługi na łączną kwotę 923,3 tys. zł (38,5%) i roboty budowlane na łączną kwotę 1 443,5 tys. zł (60,2%). Zarządzanie projektem oraz nadzór nad jego wykonaniem nie były zlecane innym podmiotom¹⁶. Nie stwierdzono przypadków realizacji umów przez osoby będące pracownikami Beneficjenta lub zasiadające w jego władzach statutowych. Wszystkie zadania były niezbędne dla realizacji projektu.

Na podstawie analizy dokumentacji zamówień publicznych udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego na realizację pięciu zadań¹⁷ o łącznej wartości 1 853,9 tys. zł (77,4% wartości wszystkich umów zawartych w ramach projektu), ustalono m.in., że:

- osoby wykonujące czynności w tych postępowaniach nie podlegały wyłączeniu;
- wartość zamówienia na roboty budowlane w ramach inwestycji pn. „Budowa sieci punktów kanalizujących ruch turystyczny” została oszacowana na podstawie aktualnego kosztorysu inwestorskiego; każdorazowo zamiar wykonania robót był zgłaszany do Starosty Tucholskiego; zagwarantowano prowadzenie robót z poszanowaniem zasad ochrony środowiska¹⁸;
- szacowanie wartości pozostałych czterech zamówień na dostawy i usługi zostało udokumentowane notatką służbową; podstawą wyceny był m.in. przegląd ofert zamieszczonych w internecie oraz konsultacje telefoniczne;
- wyboru najkorzystniejszej oferty każdorazowo dokonano na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ), zapewniając uczciwą konkurencję i równe traktowanie wykonawców;
- zamieszczano i przekazywano ogłoszenia wymagane przepisami Pzp;
- przebieg postępowań udokumentowano protokołem zatwierdzonym przez Starostę;

¹¹ Wartość wydatków rozliczonych (kwalifikowalnych) w ramach projektu wynosiła 2 388,3 tys. zł.

¹² Wartość tych umów kształtowała się na poziomie od 5,9 tys. zł do 1 399,3 tys. zł.

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

¹⁴ Wartość tych umów kształtowała się na poziomie od 1,2 tys. zł do 59,9 tys. zł.

¹⁵ Uchwała nr 25/63/2011 Zarządu Powiatu Tucholskiego z dnia 16 maja 2011 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 14 tys. euro dla projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

¹⁶ Najwyższe kwotowo umowy dotyczyły: budowy sieci punktów kanalizujących ruch turystyczny (1 399,3 tys. zł); realizacji systemu kamieni identyfikujących miejsca atrakcyjne turystycznie (358,5 tys. zł).

¹⁷ Zadania pn.: [1] „Budowa sieci punktów kanalizujących ruch turystyczny” w ramach projektu „Borowiackie szlaki - kompleksowa redukcja presji turystycznej w Rezerwacie Biosfery Bory Tucholskie” (1 399,3 tys. zł brutto); [2] „Realizacja systemu kamieni identyfikujących miejsca atrakcyjne turystycznie” (358,5 tys. zł brutto); [3] „Wykonanie profesjonalnej witryny internetowej wspomagającej kanalizację ruchu turystycznego na obszarze Rezerwatu Biosfery Bory Tucholskie oraz migracja danych” (55,4 tys. zł brutto); [4] „Dostawa serwera i monitora wraz z oprogramowaniem niezbędnym do instalacji witryny internetowej w ramach projektu *Borowiackie szlaki*” (16,0 tys. zł brutto); [5] „Wykonanie i dostawa materiałów promocyjnych z nadrukiem w celu promocji projektu „Borowiackie Szlaki – kompleksowa redukcja presji turystycznej w rezerwacie Biosfery Bory Tucholskie” (część 1 pn. „Ulotka informacyjna, roll-up, mapa terenu Borów Tucholskich” – 10,2 tys. zł brutto; część 2 pn. „Gadżety promocyjne do projektu” – 14,5 tys. zł brutto).

¹⁸ Organy odpowiedzialne za monitorowanie obszarów Natura 2000 poświadczają, że zadanie nie wywierało istotnego wpływu na obszar Natura 2000. Z dokumentacji Starostwa wynikało, że zadanie nie wymagało przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko.

- treść umów zawartych z wybranymi wykonawcami była zgodna ze złożonymi przez nich ofertami; postanowienia umów zabezpieczały interesy Starostwa, m.in. poprzez określenie kar umownych w przypadku niewywiązania się wykonawcy z umowy lub wadliwego jej wykonania;
- podwykonawcy wykonywali zadania w zakresach przewidzianych w umowach, przy czym w przypadku zamówienia na roboty budowlane stwierdzono nieterminową realizację przedmiotu umowy.

(dowód: akta kontroli str. 19-26; 183-306, 642-1086)

Pierwotny termin wykonania zadania pn. „Budowa sieci punktów kanalizujących ruch turystyczny” (30 czerwca 2012 r.) był w trakcie jego realizacji dwukrotnie zmieniany: aneksem z 20 czerwca 2012 r. (przedłużenie do 17 sierpnia 2012 r.) oraz aneksem z 27 sierpnia 2012 r. (przedłużenie do 25 września 2012 r.). Było to spowodowane m.in. koniecznością zmiany sposobu zagospodarowania działek objętych zamówieniem oraz koniecznością zastosowania mechanizmów naprawczych w postaci dodatkowych fundamentów oraz wzmocnień w związku z ujawnioną na etapie realizacji inwestycji niewystarczającą stabilnością wykonanych wiat.

Zamówienie zostało wykonane z 6-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu 25 września 2012 r. W protokole odbioru końcowego robót budowlanych sporządzonym 10 października 2012 r. stwierdzono wady, wyznaczając termin ich usunięcia na 20 października 2012 r. Wykonawca zgłosił wykonanie poprawek spisanych w protokołach końcowych inwestycji pismem z 26 października 2012 r. W związku z powyższym potrącono kary umowne (por. pkt 2.3.).

Opóźnienia w realizacji ww. zadania były jednym z czynników skutkujących wydłużeniem terminu realizacji projektu i podpisaniem aneksu do umowy o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 647-651, 707-786)

W przypadku objętego badaniem postępowania o udzielenie zamówienia na usługi pn. „Realizacja systemu kamieni identyfikujących miejsca atrakcyjne turystycznie” stwierdzono, iż na wniosek radnych powiatu tucholskiego Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) przeprowadził postępowanie wyjaśniające, w wyniku którego stwierdził następujące nieprawidłowości: [1] opisując przedmiot zamówienia powiat tucholski uchybił dyspozycji art. 29 ust. 1 Pzp poprzez brak wskazania minimalnej ilości kamieni, do zainstalowania których miał być zobligowany wykonawca; [2] powiat tucholski nie wezwał wykonawcy na etapie oceny ofert do uzupełnienia dokumentów potwierdzających spełnianie warunku wiedzy i doświadczenia, co stanowiło naruszenie art. 26 ust. 3 Pzp; [3] w pkt. XXVI SIWZ powiat tucholski wskazał, iż nie przewidywał zwrotu kosztów udziału w postępowaniu, co stanowiło naruszenie art. 93 ust. 4 Pzp. Prezes UZP uznał, iż ww. nieprawidłowości nie miały jednak wpływu na wynik postępowania i stwierdził brak podstaw do przeprowadzenia kontroli doraźnej tego postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 858-884, 568-576)

2.3. Stwierdzono cztery przypadki nieterminowego wykonania przedmiotu umów, w tym:

- sześć dni opóźnienia przy budowie sieci punktów kanalizujących ruch turystyczny (naliczono i wyegzekwowano karę umowną w kwocie 8,4 tys. zł);
- 61 dni opóźnienia przy wykonaniu dokumentacji technicznej szlaków turystycznych (naliczono i wyegzekwowano karę umowną w kwocie 6,7 tys. zł);
- 91 dni opóźnienia przy zebraniu i opracowaniu materiałów mogących stanowić bazę do przygotowania publikacji, tablic terenowych lub szlaków kanalizujących

- ruch turystyczny w rezerwacie biosfery Bory Tucholskie (nie naliczono kary umownej);
- 156 dni opóźnienia przy wykonaniu tablic informacyjnych i pamiątkowych (nie naliczono kary umownej).

(dowód: akta kontroli str. 24-26, 183-262; 483-484)

Odnosnie przypadków nienaliczenia kar umownych Zastępca Naczelnika Wydziału Rozwoju Lokalnego i Funduszy Europejskich wyjaśnił, że w obu przypadkach opóźnienie terminu realizacji przedmiotu umowy spowodowane było czynnikami niezależnymi od wykonawcy, ponieważ zebranie i opracowanie materiałów mogących stanowić bazę do przygotowania publikacji oraz wykonanie tablic informacyjnych i pamiątkowych możliwe było dopiero po zrealizowaniu projektu. Nie stwierdzono więc przesłanek do obciążenia wykonawców karnymi odsetkami za niedotrzymanie terminów umownych.

(dowód: akta kontroli str. 344-346)

2.4. Koszty zarządzania projektem zaplanowano w kwocie 228,9 tys. zł, a zrealizowano w kwocie 226,3 tys. zł (7,4% kosztów kwalifikowalnych), z tego:

- nadzór inwestorski zaplanowano i wykonano na poziomie 40,8 tys. zł (1,6% kosztów kwalifikowalnych);
- wydatki osobowe zaplanowano na poziomie 182,3 tys. zł, a wykonano na poziomie 179,6 tys. zł (6,9% kosztów kwalifikowalnych);
- koszty informatycznych systemów wspomagających monitorowanie zaplanowano i wykonano na poziomie 5,9 tys. zł (0,2% kosztów kwalifikowalnych).

Umowa o dofinansowanie nie określała udziału procentowego kosztów zarządzania projektem stanowiącego podstawę uznania ich kwalifikowalności.

Umowa nie przewidywała możliwości rozliczenia kosztów ogólnych Starostwa w ramach projektu.

(dowód: akta kontroli str. 183-262; 483-484)

Koszty bezpośrednie zarządzania projektem wyniosły 196,7 tys. zł, w tym 179,6 tys. zł stanowiły wydatki osobowe, tj. wynagrodzenia koordynatora projektu i innych osób mających za zadanie koordynowanie, zarządzanie projektem i jego rozliczanie. Wydatki te były zgodne z harmonogramem realizacji projektu. W ramach tych zadań m.in. dokonano wyboru dostawców sprzętu i oprogramowania, wykonawców usług i robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 18; 183-262; 483-484)

2.5. W ramach realizacji projektu dokonano zakupu sprzętu i oprogramowania komputerowego na łączną kwotę 29,7 tys. zł (1,1% kosztów kwalifikowalnych¹⁹), z tego:

- serwera i monitora wraz z oprogramowaniem do instalacji witryny internetowej o wartości 16,0 tys. zł brutto;
- jednej licencji oprogramowania wspomagającego aktualizowanie treści witryny internetowej o wartości 7,8 tys. zł brutto;
- trzech licencji oprogramowania wspomagającego zarządzanie projektem o łącznej wartości 5,9 tys. zł brutto (wartość jednostkowa 1,9 tys. zł brutto).

Powyższych zakupów dokonano w trybie przetargu nieograniczonego, wybierając oferty najkorzystniejsze cenowo i zachowując zasady konkurencyjności. Sprzęt i oprogramowanie o wartości powyżej 3,5 tys. zł ujęto w wyodrębnionej dla projektu

¹⁹ Wysokość kosztów kwalifikowalnych: 2 591,8 tys. zł.

ewidencji księgowej środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych²⁰. Na podstawie dokumentacji Starostwa dotyczącej ww. postępowań przetargowych, w tym szczegółowego opisu przedmiotu tych zamówień stanowiących załącznik do SIWZ, ustalono iż wskazane powyżej zakupy były niezbędne dla realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 21-23, 421, 1087-1103)

2.6. W trakcie realizacji projektu nie stwierdzono przypadków podjęcia przez CKPŚ i NFOŚiGW decyzji o zawieszeniu, ograniczeniu lub cofnięciu finansowania projektu, ani też o zmianie warunków finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 183-306)

2.7. O płatność zaliczkową w kwocie 1 300 tys. zł wystąpiono w pierwszym wniosku o płatność z 14 marca 2012 r. (uzupełnionym 13 kwietnia 2012 r.). Zaliczka została rozliczona w ramach wniosków o płatność z 3 grudnia 2012 r. i 2 kwietnia 2013 r.

Wnioski o płatność składane były za pomocą Generатора Wniosków. Terminy oraz wysokość wypłat dofinansowania były zgodne z harmonogramem.

(dowód: akta kontroli str. 183-306; 415-545)

2.8. Cel (efekt rzeczowy i ekologiczny) określony w umowie o dofinansowanie został osiągnięty, tj.:

- ograniczono ruch samochodowy do sieci rekreacyjnych punktów postojowych będących początkiem wytyczonych tras turystycznych (m.in. poprzez budowę 22 punktów postojowych z 90 miejscami do parkowania pojazdów);
- ograniczono niepożądaną penetrację przez turystów obszarów cennych przyrodniczo (m.in. poprzez udostępnienie 553,38 km oznakowanych szlaków turystycznych oraz rozpowszechnienie informacji o ich istnieniu);
- zapewniono turystom informację terenową o udostępnionych zasobach i zasadach korzystania z nich w celu ochrony ekosystemu (m.in. poprzez: zainstalowanie 64 tablic terenowych; wyznaczenie 150 punktów z „mówiącymi kamieniami”);
- skierowano ruch turystyczny w przystosowane miejsca (m.in. poprzez uruchomienie witryny internetowej²¹, wydanie 2 tys. map informujących o miejscach postojowych i szlakach turystycznych, informację na konferencjach i targach).

We wskazanym powyżej zakresie osiągnięto wartości docelowe dla wszystkich wskaźników produktu. Powyższe potwierdziły oględziny wybranych²² elementów infrastruktury turystycznej powstałej podczas realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 542-558; 593-612)

2.9. Realizacja projektu nie generowała dochodów.

W kwestii możliwości uzyskania płatności rolno-środowiskowych do gruntów zakupionych w ramach projektu Skarbnik Powiatu Tucholskiego wyjaśniła, że w okresie realizacji projektu oraz po jego zakończeniu Starostwo nie występowało o takie płatności.

(dowód: akta kontroli str. 183-306, 1121, 1122)

Ustalone
nieprawidłowości

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

²⁰ W przypadku zakupu oprogramowania wspomagającego zarządzanie projektem, z uwagi na fakt, iż wartość pojedynczej licencji nie przekraczała 3,5 tys. zł, oprogramowanie nie zostało ujęte w ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych.

²¹ www.portal.tucholski.pl (9 grudnia 2015 r.).

²² Oględzinami objęto instalacje informacyjne, infrastrukturę oraz „mówiące kamienie” w miejscowościach Tuchola (siedziba Starostwa), Rosochatka, Lubocień, Główka, Jeziora Kozie, Fojutowo, Lipowa i Czersk.

NIK zwraca uwagę, iż konsekwencją przesunięcia terminu zakończenia projektu powinno być niezwłoczne aneksowanie umów zawartych z wykonawcami, tak aby dostosować terminy wykonania przez nich zadań do aktualnych zobowiązań w ramach projektu. Starosta – dysponując wiedzą o obiektywnych okolicznościach uzasadniających niemożność dotrzymania przez wykonawców terminów wykonania zadań określonych w umowach – słusznie nie naliczał odsetek karnych za te opóźnienia, jednak równocześnie dopuszczał do utrzymania nieaktualnych postanowień umów w obszarze zobowiązań wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 21-26; 344-346)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w badanym obszarze.

3. Prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej

Opis stanu
faktycznego

3.1. Zarządzeniem Starosty Tucholskiego²³ wprowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową operacji gospodarczych dotyczących realizacji projektu, m.in. poprzez:

- założenie dziennika częściowego w programie finansowo-księgowym Starostwa, rozdzielając księgowo strumienie środków pomocowych z innych źródeł finansowania;
- oznaczenie wszelkich uzyskanych wydruków z wyodrębnionego dziennika częściowego nazwą projektu „Borowiackie szlaki 5.1” - dla kont bilansowych oraz „Borowiackie szlaki 5.1-PL+ZAA” – dla kont pozabilansowych;
- wyodrębnienie rachunków bankowych (jednego do ewidencji operacji gospodarczych w ramach otrzymanej zaliczki oraz odrębnego konta do ewidencjonowania operacji w ramach refundacji);
- rozbudowanie syntetyki i analityki kont księgi głównej i pomocniczej;
- wyodrębnienie ewidencji środków trwałych poprzez stworzenie nowego katalogu „Środki trwałe - Borowiackie szlaki” w przypadku środków trwałych o wartości powyżej 3,5 tys. zł.

Plan kont dla organu Powiatu Tucholskiego obejmował m.in. konta nr: 133 (rachunek budżetu) wraz z analityką dla rachunku bieżącego dotyczącego rozliczenia zaliczki oraz refundacji, 223 (rozliczenie wydatków budżetowych), 224 (rozrachunki budżetu), 240 (pozostałe rozrachunki), 902 (wydatki budżetu). Ewidencja szczegółowa do tych kont prowadzona była z wyszczególnieniem źródeł finansowania (środków z UE, NFOŚiGW, wkładu własnego) oraz klasyfikacji budżetowej.

Plan kont Starostwa dla projektu obejmował m.in. konta nr: 011 (środki trwałe), 080 (inwestycje - środki trwałe w budowie), 130 (rachunek bieżący), 201 (rozrachunki z odbiorcami i dostawcami) wraz z analityką według kontrahentów, 231 (rozrachunki z tytułu wynagrodzeń), 240 (pozostałe rozrachunki) wraz z analityką według kontrahentów, 810 (dotacje budżetowe oraz środki z budżetu na inwestycje) oraz konta bilansowe grupy „4” (koszty według rodzajów). Ewidencja szczegółowa do kont nr: 080, 130, 810 oraz dla kont grupy „4” prowadzona była z wyszczególnieniem ww. źródeł finansowania oraz klasyfikacji budżetowej.

W przypadku kosztów osobowych przyjęto zasadę ewidencjonowania kosztów na podstawie odrębnych list płac dla realizowanych projektów.

²³ Zarządzenie wewnętrzne nr 1/2011 Starosty Tucholskiego z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie: wprowadzenia procedury ustalającej zasady ewidencji księgowej operacji gospodarczych dotyczących realizacji projektu „Borowiackie szlaki - kompleksowa redukcja presji turystycznej w rezerwie Bory Tucholskie”.

Zasady przyjętej polityki rachunkowości, w tym w szczególności prowadzenie odrębnych kont analitycznych oraz sposób opisywania dowodów księgowych, zabezpieczały przed rozliczeniem tego samego wydatku dla odrębnych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 419-456, 581-590, 1107-1111)

3.2. Badanie 30 dowodów księgowych (faktur VAT) dotyczących realizacji zadań w ramach projektu (dalej: „badanie próby dowodów księgowych”) na kwotę ogółem 1 669,1 tys. zł (64,4% wartości wszystkich poniesionych kosztów) wykazało, że wszystkie dokumenty zostały sporządzone prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i prawidłowo zaksięgowane stosownie do wymogów określonych w przepisach art. 21-25 ustawy o rachunkowości²⁴. Badane dokumenty stanowiły podstawę rozliczeń dokonanych w odniesieniu do projektu i potwierdzały wydzielenie środków zagranicznych, krajowych (NFOŚiGW) i wkładu własnego na realizację projektu. Na podstawie badanej próby dokumentów nie stwierdzono przypadków rozliczenia tych samych wydatków z różnych źródeł finansowania. Starostwo nie miało możliwości odliczenia podatku VAT wynikającego z tych faktur.

(dowód: akta kontroli str. 17, 225, 299, 1104-1106, 1112-1119)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Opis stanu
faktycznego

4. Sprawozdawczość oraz rozliczenie środków

4.1. Wszystkie poddane kontroli dokumenty związane z projektem, jak również miejsce lokalizacji projektu zostały oznaczone poprzez umieszczenie logo jednostek finansujących. Starostwo informowało opinię publiczną o fakcie otrzymania dofinansowania na realizację projektu, m.in. poprzez umieszczanie odpowiednio oznaczonych tablic pamiątkowych, zastosowanie tabliczek i naklejek informacyjnych, tablic roll-up, ulotek, map, witryny internetowej, zabawek z drewna, koszulek polo, czapek, wizytówek, długopisów, toreb papierowych.

(dowód: akta kontroli str. 419-456; 592-641)

4.2. Dofinansowanie w formie zaliczki przekazywane było na wyodrębniony rachunek bankowy. Odsetki od zaliczek zgromadzonych na tym rachunku w kwocie 61,76 zł podlegały zaliczeniu na poczet kolejnych wypłat.

(dowód: akta kontroli str. 194, 195, 499-506)

4.3. Wydatki zrealizowane ze środków UE przyznanych przez CKPŚ i środków krajowych przyznanych przez NFOŚiGW spełniały wymóg kwalifikowalności²⁵, co potwierdziło badanie próby dowodów księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 515-545; 1112-1119)

4.4. Starostwo przekazało do CKPŚ sprawozdanie z osiągnięcia efektu ekologicznego przedsięwzięcia, stanowiące załącznik do wniosku o płatność końcową z 31 lipca 2013 r. Po jego zatwierdzeniu pismem z 28 maja 2014 r. sprawozdanie przekazano do NFOŚiGW.

Starostwo sporządziło dla CKPŚ raport z trwałości projektu za 2014 r. Analogicznego raportu dla NFOŚiGW nie sporządzono.

(dowód: akta kontroli str. 515-566)

²⁴ Ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330).

²⁵ Treść wytycznych oraz ich zmiany są dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju: www.mr.gov.pl.

4.5. Wszystkie wnioski o płatność wraz z załączoną dokumentacją podlegały weryfikacji przez CKPŚ i zostały zaakceptowane.

Poprawność tych wniosków potwierdziła również analiza dokumentacji Starostwa, dokonana w związku z kontrolą NIK.

(dowód: akta kontroli str. 515-545)

4.6. Kontrole w zakresie realizacji projektu zostały przeprowadzone przez:

- NFOŚiGW (kontrola doraźna²⁶ obejmująca sprawdzenie dokumentów formalno-prawnych związanych z realizacją projektu i dokumentów księgowych w aspekcie prawidłowości ich opisu) - w podsumowaniu kontroli i wnioskach stwierdzono, że: [1] Starostwo było w posiadaniu podstawowych decyzji administracyjnych niezbędnych do realizacji projektu objętego umową zawartą z NFOŚiGW; [2] odbiory robót oraz usług zostały poświadczane stosowną dokumentacją powykonawczą; [3] opisy dokumentów księgowych wyszczególnione we wnioskach o płatność częściową zatwierdzone do wypłaty sporządzano poprawnie; nie stwierdzono podwójnego finansowania wydatków; [4] Starostwo realizowało działania promocyjno-informacyjne zgodnie z umową o dofinansowanie.

Nie stwierdzono podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości i nie sformułowano wstępnych zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 457-474)

- CKPŚ (kontrola²⁷ obejmująca prawidłowość realizacji projektu w zakresie objętym sześcioma wnioskami o płatność, które wpłynęły do CKPŚ od dnia 19 marca 2012 r. do dnia 31 lipca 2013 r.) - we wnioskach pokontrolnych stwierdzono, że: [1] rzeczowe wykonanie projektu było zgodne ze stanem przedstawionym we wnioskach o płatność, a także z zakresem projektu określonym w umowie o dofinansowanie; [2] stosowano odrębny kod księgowy dla wszystkich operacji związanych z realizacją projektu; nie stwierdzono, aby te same wydatki zostały uznane za kwalifikowalne w ramach innych instrumentów wspólnotowych; [3] zakupione przenośne środki trwałe stanowiące część wydatków inwestycyjnych były wykorzystywane na potrzeby projektu i zostały włączone do rejestru środków trwałych Starostwa; [4] Starostwo posiadało i stosowało procedury weryfikacji rzeczywistego wykonania robót, usług i/lub dostaw, za które była dokonywana płatność; [5] Starostwo posiadało procedury przygotowania wniosków o płatność; procedury zawierania umów, do których nie ma zastosowania ustawa; [6] Starostwo posiadało i stosowało procedurę gwarantującą archiwizację wszelkich dokumentów związanych z realizacją projektu w okresie realizacji POLiŚ oraz trzech lat od zamknięcia Programu. Kontrola potwierdziła osiągnięcie wskaźników produktu i rezultatu. Projekt oceniono pozytywnie w aspekcie zatwierdzenia końcowego wniosku o płatność i zamknięcia projektu. Wyniki kontroli nie dały podstaw do sformułowania zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 474-480)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Starostwo nie sporządziło i nie przesłało do NFOŚiGW rocznego raportu z osiągniętych efektów za 2014 r., co stanowiło naruszenie § 8 ust. 3 umowy z 13 stycznia 2012 r.²⁸

²⁶ Kontrolę przeprowadzono w dniach 3-6 grudnia 2013 r.

²⁷ Kontrolę przeprowadzono w dniach 30 września - 2 października 2013 r.

²⁸ Umowa nr 32/2012/Wn-02/OP-PO-PS/D o współfinansowanie wydatków kwalifikowalnych projektu realizowanego w ramach V priorytetu POLiŚ zawarta 13 stycznia 2012 r.

Zastępca Naczelnika Wydział Rozwoju Lokalnego i Funduszy Europejskich wyjaśnił, że ww. raport roczny swoim zakresem obejmuje dane, które częściowo zawarte były w „raporcie z osiągnięcia efektu rzeczowego w projekcie” oraz w „raporcie z osiągnięcia efektu ekologicznego w projekcie”, przekazany NFOŚiGW w dniu 23 maja 2014 r. Jako przyczynę nieprawidłowości wskazał reorganizację w Starostwie, w wyniku której kompetencje i obowiązki Wydziału Promocji i Sportu nadzorującego projekt przejął Wydział Rozwoju Lokalnego i Funduszy Europejskich. Wskazał, że zespół projektowy zakończył swoje działania wraz z ostatecznym zakończeniem i rozliczeniem projektu, a część jego członków zmieniła pracodawcę, co mogło doprowadzić do błędnej interpretacji zapisów umowy z 13 stycznia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 263-301, 591, 592)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Starostwa w badanym obszarze.

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 Kontroli²⁹, wnosi o sporządzenie i przesłanie do NFOŚiGW raportu z trwałości projektu za 2014 r.

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 w Bydgoszczy.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, dnia stycznia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler/Kontrolerzy
Karol Gromotka
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
podpis

²⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

