



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP – 4113-05-04/2013

D/13/505

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/13/505 - Kontrola projektów realizowanych w ramach „Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007-2013” ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Rafał Marynowicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86594 z dnia 12 lipca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) Jarosław Pałęga, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86596 z dnia 23 lipca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 196-197)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Nysie ² , ul. Moniuszki 9-10, 48-300 Nysa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Fajarczuk, Starosta Powiatu Nyskiego ³ (dowód: akta kontroli str. 3, 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia zrealizowanie przez Powiat Nyski⁵ wszystkich działań objętych projektem nr CZ.3.22/1.1.00/08.00004 pod nazwą *Zwiększenie transgranicznej dostępności Otmuchów-Mikulovice*⁶.

Kontrola potwierdziła zrealizowanie zobowiązań Powiatu wynikających z *Porozumienia o współpracy w ramach projektu przeznaczonego do realizacji ze środków POWT*⁷ stanowiącego załącznik do *Wniosku o przyznanie dofinansowania z POWT*⁸. Powiat w celu realizacji zakresu rzeczowego i finansowego (w części wydatkowej) Projektu wskazał⁹ oraz upoważnił¹⁰ Zarząd Dróg Powiatowych

¹ Dalej: Program lub POWT.

² Dalej: Starostwo.

³ Dalej: Starosta.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ Dalej: Powiat.

⁶ Dalej: Projekt.

⁷ Dalej: *Porozumienie o współpracy*.

⁸ Dalej: *Wniosek*.

⁹ We *Wniosku* wskazano, iż Powiat posiada w swoich strukturach wyspecjalizowane wydziały oraz jednostki, które będą czuwały nad prawidłowym przebiegiem realizacji projektu. Wydział Promocji, Rozwoju Gospodarczego i Programów Europejskich Starostwa Powiatowego w Nysie będzie sprawował kontrolę pod względem formalnym dokumentów sprawozdawczo-finansowych projektu. Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie będzie odpowiedzialny za rzeczowo-finansową realizację projektu.

w Nysie¹¹, którego działalność w ramach Projektu została objęta odrębną kontrolą NIK. Jednocześnie wyniki przeprowadzonej w trakcie kontroli ankietyzacji potwierdziły osiągnięcie zakładanego Projektem celu współpracy transgranicznej na obszarze polsko-czeskiego pogranicza, co świadczy o skuteczności podejmowanych działań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Produkty i efekty projektów

Opis stanu
faktycznego

Powiat w okresie objętym kontrolą zrealizował Projekt, którego przedmiotem była rekonstrukcja dróg powiatowych nr 1635 O i 1636 O na odcinku Zwanowice-Kałków, a po stronie czeskiej, realizowanej przez Kraj Ołomuniecki i Zarząd Dróg Kraju Ołomunieckiego, drogi II/457 na odcinku Vidnava - Velké Kuněčice.

Projekt zakwalifikowano do osi priorytetowej 22.1 o nazwie: *Wzmacnianie dostępności komunikacyjnej, ochrona środowiska, profilaktyka zagrożeń oraz dziedziny wsparcia (22.1.1) Wzmacnianie dostępności komunikacyjnej*.

Całkowita wartość Projektu¹², według *Wniosku* wynosiła 2 766 450,03 euro, z czego wkład środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹³ miał wynieść 2 351 482,52 euro (85%), zaś współfinansowanie krajowe 414 967,51 euro.

Faktyczne wydatki kwalifikowalne wykonanego Projektu wyniosły 2 080 669,67 euro, w tym z EFRR 1 768 569,22 euro (85%), zaś ze środków współfinansowania krajowego 312 100,45 euro (w tym 101 740,18 euro ze środków własnych Powiatu oraz 70 120,10 euro dofinansowanie z budżetu państwa dla partnerów czeskich). Faktyczne wydatki kwalifikowalne Powiatu na realizację Projektu wyniosły 678 267,76 euro (2 866 588,12 zł), w tym z EFRR 576 527,58 euro (85%, tj. 2 436 599,90 zł).

Głównym celem Projektu było podniesienie jakości dostępności czesko-polskiego pogranicza, jako podstawowego warunku zwiększenia atrakcyjności tego obszaru dla jego mieszkańców, zagranicznych i krajowych inwestorów oraz gości. We *Wniosku* wskazano również, że Projekt miał przyczynić się do lepszego wykorzystania istniejącej infrastruktury i do rozwoju gospodarczego regionu przygranicznego. Celami szczegółowymi była a/ poprawa stanu infrastruktury drogowej i dostępności czesko-polskiego pogranicza, b/ poprawa dostępności atrakcji turystycznych regionu jesenickiego i jezior otmuchowskich, c/ zwiększenie bezpieczeństwa i płynności ruchu drogowego, d/ stworzenie korzystnych warunków dla rozwoju gospodarczego poprzez połączenie sieci drogowej Powiatu z drogą krajową nr 46.

Jako grupy docelowe Projektu wskazano głównie mieszkańców i przedsiębiorców z Kraju Ołomunieckiego i Powiatu Nyskiego oraz krajowych i zagranicznych turystów. We *Wniosku* opisano spodziewane efekty i sposób oddziaływania Projektu na poszczególne grupy docelowe, tj.: a/ dla mieszkańców okolicznych gmin miało nastąpić podniesienie jakości infrastruktury transportowej, zwiększenie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz spadek bezrobocia jako pośredni efekt możliwości gospodarczych jakie niesie jakość infrastruktury, b/ dla mieszkańców powiatów Jeseník i Nysa miała nastąpić poprawa warunków drogowych w ramach codziennych dojazdów do pracy i szkół, oszczędność czasu i paliwa, c/ dla

¹⁰ Uchwałą nr 63/176/08 Zarządu Powiatu w Nysie z dnia 26 lutego 2008 r. Zarząd Dróg Powiatowych został upoważniony do prowadzenia całości spraw związanych z realizacją zadania „Przebudowa odcinka drogi powiatowej nr 1635 O i 1636 O Zwanowice – Kałków”, które stanowi część projektu pt. „Zwiększenie transgranicznej dostępności Otmuchów-Mikulovice”.

¹¹ Dalej: ZDP.

¹² Przewidywana wysokość ostatecznych wydatków kwalifikowalnych

¹³ Dalej: EFRR

mieszkańców i przedsiębiorców z Kraju Olomunieckiego i Województwa Opolskiego miało nastąpić zwiększenie przepuszczalności granicy, poprawa warunków do wykorzystywania przejścia granicznego i zwiększenie możliwości inwestycyjnych w regionie, d/ dla turystów i przedsiębiorców z branży turystycznej miało nastąpić podniesienie atrakcyjności regionu, stworzenie korzystnych warunków do wzrostu ruchu turystycznego i rozwój przedsiębiorczości w zakresie turystyki.

Realizację założonego rzeczowego zakresu przewidziano we *Wniosku* na okres od lipca 2008 r. do listopada 2009 r. Rzeczywista realizacja została rozpoczęta przez Powiat w sierpniu 2008 r., a zakończona w październiku 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 130-187, 404-405)

Umowa partnerska (Porozumienie o współpracy) na realizację Projektu podpisana została przez Partnerów w dniach 7 i 10 marca 2008 r. W umowie określono relacje Kraju Olomunieckiego – Partnera Wiodącego z Powiatem oraz Zarządem Dróg Kraju Olomunieckiego – Partnerami Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 114-125)

Wniosek złożony został w dniu 13 marca 2008 r., a następnie zaewidencjonowany tego samego dnia przez Wspólny Sekretariat Techniczny w Olomuńcu¹⁴. Po przeprowadzonej przez WST kontroli formalnej wymogów został on zarejestrowany, w dniu 31 marca 2008 r., w systemie monitorującym POWT (MONIT 7+). Po zatwierdzeniu *Wniosku* przez Komitet Monitorujący POWT, na posiedzeniu w dniu 9 września 2008 r., została przez WST przygotowana, a przez Instytucję Zarządzającą POWT (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Republiki Czeskiej), wydana w dniu 26 stycznia 2009 r. *Decyzja w sprawie udzielenia dofinansowania dla projektu realizowanego w ramach POWT*¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 130-184, 188-193)

1. Realizując Projekt (po stronie polskiej) osiągnięto założony produkt – tj. dokonano rekonstrukcji dróg powiatowych nr 1635 O i 1636 O, w szczególności przez wykonanie nowej nawierzchni na odcinku 2 332 metrów bieżących, ciągu pieszo-rowerowego o szerokości 2,5 m na odcinku 2 332 metrów bieżących i dwóch rond z dojazdami. Zaplanowane we *Wniosku* działania zostały faktycznie wykonane zgodnie z założonymi harmonogramami, a wskaźniki programowe oraz produkty projektu (mieralne parametry projektu) zostały osiągnięte, tj.:

- długość nowych lub wyremontowanych dróg o znaczeniu lokalnym lub regionalnym (zaplanowano i osiągnięto 2 332 m),
- liczba zrealizowanych lub zmodernizowanych urządzeń oświetleniowych (zaplanowano i osiągnięto 7),
- długość zbudowanych albo zmodernizowanych poboczy lub chodników (zaplanowano i osiągnięto 2 332),
- liczba zbudowanych lub zmodernizowanych przejść dla pieszych (zaplanowano i osiągnięto 8),
- liczba zbudowanych lub zmodernizowanych skrzyżowań (zaplanowano i osiągnięto 2).

(dowód: akta kontroli str. 394-401)

2. Zadanie w zakresie zapewnienia jakości produktu Projektu były wykonywane przez ZDP.

(dowód: akta kontroli str. 144)

¹⁴ Dalej: WST.

¹⁵ Dalej: *Decyzja*.

3. Działania Projektu były zgodne z zapisami m.in. *Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego*¹⁶ oraz *Strategii Rozwoju Wspólnoty Międzygminno-Powiatowej Ziemi Nyskiej na lata 2004-2015*¹⁷, a dotychczasowy zły stan techniczny drogi był znany i udokumentowany. W dokumentacji Starostwa brak było jednak analiz mających na celu wykazanie, że rekonstrukcja drogi przyczyni się do zwiększenia atrakcyjności oraz rozwoju gospodarczego regionu przygranicznego. Powiat nie przeprowadził analiz i ocen potrzeb oraz efektów działań prowadzonych w ramach projektu. Po zakończeniu Projektu Powiat nie dokonywał analiz osiągnięcia zakładanych we *Wniosku* celów (celu głównego oraz celów szczegółowych), a tym samym rzeczywistych rezultatów i oddziaływania (efektów) Projektu. Nie badano również poziomu satysfakcji mieszkańców z realizacji tego zamierzenia. Zgodnie z wyjaśnieniem Starosty: *przystąpienie do realizacji projektu było między innymi wynikiem analizy zapisów dokumentów strategicznych odnoszących się do obszaru realizacji projektu. (...) Poza oceną stanu dróg objętych projektem oraz badaniem natężenia ruchu nie prowadzono innych badań na potrzeby realizacji projektu. (...) w trakcie realizacji zadania „Zwiększenie transgranicznej dostępności Otmuchów-Mikulovice” odbyło się spotkanie z burmistrzem i mieszkańcami w szkole podstawowej, podczas którego była możliwość zgłaszania uwag do przedmiotowej inwestycji.*

(dowód: akta kontroli str. 427-447)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W dokumentacji Programu, jak również we *Wniosku*, *Porozumieniu o współpracy* i *Decyzji* nie zdefiniowano mierzalnych parametrów (wskaźników) poziomu osiągnięcia zakładanych efektów Projektu (wskaźniki rezultatu). Jedynymi wskaźnikami pozwalającymi na ewentualną ocenę uzyskanych efektów były: liczba produktów i usług turystycznych. Zdaniem NIK wskaźniki programowe oraz mierzalne parametry projektu (opisane w pkt. 1 wystąpienia) zawarte we *Wniosku*, z uwagi na ich ogólny charakter i brak powiązania z celami, nie pozwalają w pełni na identyfikację poziomu osiągnięcia założonych efektów Projektu.

Starostwo posiadało dane o niektórych efektach Projektu, lecz brak było ich bezpośredniego powiązania z jego celami. Starosta wyjaśnił, że *na zmodernizowanym odcinku drogi przeprowadzono pomiary natężenia ruchu, których wyniki wskazują na wielokrotne zwiększenie ruchu w stosunku do stanu sprzed realizacji projektu. Zwiększenie dotyczy wszystkich kategorii pojazdów. Odnotowane zwiększenie natężenia ruchu na zmodernizowanym odcinku drogi w sposób pośredni świadczy o poprawie sytuacji zdefiniowanych w projekcie grup docelowych. Na podstawie tego pomiaru nie można wprawdzie oszacować wpływu projektu na każdą z grup docelowych z osobna, czy też wyselekcjonować jej udziału w ruchu, jednak zwiększenie natężenia ruchu we wszystkich kategoriach pojazdów sugeruje wykorzystywanie ciągu komunikacyjnego zarówno w związku z codziennymi dojazdami mieszkańców, ruchem turystycznym, czy też aktywnością gospodarczą. Opierając się na wynikach pomiaru można stwierdzić, że obecnie ciąg drogowy Zwanowice – Kałków – Otmuchów jest chętnie wybieranym szlakiem komunikacyjnym (w stosunku do stanu pierwotnego). Bez względu na motywy wyboru tego szlaku komunikacyjnego przez uczestników ruchu (jakość dróg, nośność, bezpieczeństwo, skrócenie czasu podróży), jest on dla nich z tych powodów korzystny, a co za tym idzie pod tym względem uległa poprawie ich sytuacja. (...) Ciąg drogowy Vidnawa–Zwanowice-Kałków, udrożnienie ruchu w kierunku Czech powoduje, że z jednej strony poprawie uległa komunikacja z drogą krajową nr 46, a z drugiej strony następuje faktyczne połączenie polskiej i czeskiej sieci drogowej. Ten wzrost spójności komunikacyjnej powoduje, że obszar*

¹⁶ Załącznik do uchwały nr XXXIX/325/2005 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 11 października 2005 r.

¹⁷ Załącznik do uchwały Nr XX/174/04 Rady Powiatu w Nysie z dnia 18 czerwca 2004 r.

zaczyna zatracać swój peryferyjny charakter, a co za tym idzie wzrasta jego atrakcyjność gospodarcza oraz jako miejsca życia i odpoczynku. (...) Zwiększenie nośności ciągu drogowego powoduje wzrost jego znaczenia dla lokalnej gospodarki. Droga jest wykorzystywana przez okoliczne gospodarstwa rolne, które po stronie czeskiej uzyskały dostęp do rynku zbytu produktów rolnych dzięki likwidacji bariery związanej z ograniczoną nośnością drogi. Dzięki temu wzrosła (na poziomie lokalnym) wymiana handlowa ze stroną czeską. Droga pełni również istotne znaczenie w przypadku powstania zagrożeń naturalnych. Umożliwia współpracę czeskich i polskich służb ratowniczych, prowadzenie wspólnych przedsięwzięć (szkolenia, akcje).

(dowód: akta kontroli str. 427-447)

4. W celu dokonania oceny, czy faktycznie osiągnięto zaplanowany w Projekcie cele, przeprowadzono badania ankietowe w miejscowościach położonych przy modernizowanej drodze¹⁸ oraz panel dyskusyjny¹⁹ (grupa fokusowa). Uzyskane wyniki badań ankietowych, jak również panelu dyskusyjnego wskazują, że w wyniku realizacji Projektu nastąpił zakładany wpływ transgraniczny, w tym wpływ na grupę docelową, rozumiany jako zwiększenie dostępności obszaru pogranicza, podniesienie jakości życia mieszkańców pogranicza przez stworzenie podstawowych warunków – wysokiej jakości infrastruktury transportowej oraz rozwój gospodarczy będący skutkiem zwiększenia atrakcyjności obszarów i włączenia całego regionu do *jednolitej przestrzeni europejskiej*.

Analiza odpowiedzi udzielonych przez 370 ankietowane osoby wykazuje, że *sumaryczna społeczna ocena końcowa projektu wynosi 5,63 (w skali ośmiopunktowej) – oznacza to, że ocena społeczna projektu sytuuje się na poziomie dobrym. Z dziewięciu celów projektu, 7 otrzymało ocenę bardzo dobrą, a 2 – przeciętną. Najwyższą ocenę punktową uzyskały następujące cele projektu: jakość inwestycji (6,93), odpowiedni dobór celów inwestycyjnych (6,66), poprawa jakości dostępności drogowej pogranicza, poprawa stanu infrastruktury drogowej, wzrost bezpieczeństwa ruchu drogowego, zwiększenie bezpieczeństwa i płynności (6,4), poprawa dostępności atrakcji turystycznych, zwiększenie atrakcyjności turystycznej regionu (6,34), poprawa dostępności drogowej na obszarze pogranicza (6,2), stworzenie warunków dla rozwoju gospodarczego, rozwój branży turystycznej (6,11), zwiększenie przepuszczalności regionu (6,06). Z kolei najniższą ocenę otrzymały cele: optymalizacja realizacji inwestycji, tj. zgodność inwestycji z normami prawnymi, etycznymi i ekonomicznymi (3,2), wiedza o projekcie i źródłach finansowania (2,8). Rozpiętość punktowa pomiędzy celami najwyżej ocenianymi a celami ocenianymi najniżej (zgodność inwestycji z normami prawnymi, etycznymi i ekonomicznymi, wiedza o projekcie, źródłach finansowania) – oznacza, iż rekonstrukcja drogi na odcinku Zwanowice-Kałków i Vidnava-Velke Kunetice mogła zostać – zdaniem ankietowanych – zrealizowana w bardziej racjonalny sposób, tj. przy efektywniejszym wykorzystaniu środków. Po drugie, nie można wskazać zależności wprost proporcjonalnej pomiędzy wysoką oceną jakości inwestycji, wysoką oceną przez grupy docelowe, wysokim poziomem wykorzystania funkcjonalnego a wiedzą na temat projektu (źródła finansowania, nazwa).*

Sumaryczna społeczna ocena efektów rekonstrukcji drogi na odcinku Zwanowice-Kałków (5,63) jest wyższa niż ocena efektów rekonstrukcji drogi na odcinku Vidnava-Velke Kunetice (5,55). Mimo tego, że różnica w ocenie końcowej wynosi 0,08, w ocenie poszczególnych celów projektu występują większe rozbieżności:

¹⁸ Badania - na zlecenie NIK - przeprowadziła Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nysie.

¹⁹ W panelu uczestniczyło 36 osób, w tym m.in. Starosta, Burmistrz Gminy Otmuchów, Dyrektor ZDP, mieszkańcy, w tym rolnicy oraz członkowie organizacji działających w Kałkowie, m.in. Ochotniczej Straży Pożarnej i Koła Gospodyń Wiejskich.

- największa rozbieżność zachodzi pomiędzy oceną optymalizacji realizacji inwestycji: odpowiednio 4 (Vidnava-Velke Kunetice) i 3,2 (Zwanowice-Kałków), optymalizacją celów: odpowiednio 6,13 (Vidnava-Velke Kunetice) i 6,66 (Zwanowice-Kałków) oraz wiedzą o projekcie: odpowiednio 2,2 (Vidnava-Velke Kunetice) i 2,8 (Zwanowice-Kałków),

- w aspekcie poszczególnych parametrów, większy odsetek ankietowanych po stronie polskiej dostrzega poprawę stanu technicznego drogi (90% do 84%) oraz wskazuje na zasadność inwestycji (83% do 75%), z kolei po stronie czeskiej bardziej zauważalna jest skala poprawy jej jakości (87% do 81%), realizacja interesu grup docelowych (93% do 85%) oraz uczciwość i rzetelność w realizacji inwestycji (73% do 68%). Po stronie polskiej projektu bardziej widoczna jest intensyfikacja ruchu turystycznego (83% do 77%), a także ankietowani z Polski jeżdżą częściej wyremontowaną drogą do Czech (68% do 61%) (...) ankietowani – pomimo wysokiej oceny poszczególnych efektów projektu – uważają, że istnieje niewykorzystany potencjał racjonalizacyjny (rezerwa racjonalizacyjna) w sferze planowania, budowy i wykorzystywania drogi na odcinku Kałków-Zwanowice. Zdaniem ankietowanych, inwestycja mogłaby zostać zrealizowana w sposób bardziej optymalny, gdyby uwzględniono następujące przesłanki: (1) w większym stopniu dostosowano projekt ciągów komunikacyjnych (drogi, pobocza) do potrzeb mieszkańców, (2) realizacja inwestycji byłaby zgodna z normami prawnymi, ekonomicznymi i etycznymi.

Wyniki badań (zdaniem ich autorów) wskazują na możliwe obszary optymalizacji realizacji kolejnych projektów:

a/ bardziej szczegółowe rozpoznanie i uwzględnienie potrzeb (nawyków) mieszkańców terenów, znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie inwestycji (konsultacje, projektowanie),

b/ zwiększenie nadzoru nad procesem realizacji inwestycji, umożliwiające zmniejszenie/wyeliminowanie nieprawidłowości,

c/ modyfikacja działań promocyjnych:

- akcentowanie informacji dotyczących zaangażowania w realizację projektu środków własnych powiatu nyskiego,

- zwrócenie uwagi na kanał informacyjny (kanały informacyjne) efektywnie docierające do grup związanych z realizacją projektu.

W zakresie ww. wniosków Starosta wyjaśnił, iż: Projekt „Zwiększenie transgranicznej dostępności Otmuchów-Mikulovice” był jedną z pierwszych tego typu inwestycji realizowanych przez powiat. W trakcie jego realizacji przeprowadzono spotkanie z mieszkańcami okolicznych wsi, w trakcie którego zbierano uwagi związane z realizacją projektu. Efektem spotkania było uwzględnienie części zgłaszanych uwag w II etapie realizacji projektu.

Obecnie Powiat Nyski już na etapie projektowania konsultuje z przedstawicielami lokalnych społeczności ważniejsze zadania remontowe i inwestycyjne. Umożliwia to ograniczenie lub wręcz wyeliminowanie nieprawidłowości.

Wskazane w badaniach ankietowych nieprawidłowości są w dużej mierze subiektywnym odczuciem badanych. Sygnalizowana przez respondentów nierzetelność wykonania zadania wraz z wskazaniem konkretnych przykładów (str. 16 streszczenia) w dużej mierze wynika z ograniczonej wiedzy ankietowanych. Wskazanie w opracowaniu, iż istnieje niewykorzystany potencjał racjonalizacyjny w sferze planowania, budowy i wykorzystywania drogi na odcinku Kałków-Zwanowice nie uwzględnia możliwości finansowych Powiatu Nyskiego, ograniczeń w realizacji wynikających z ukształtowania terenu, istniejącej zabudowy, czy też nałożonych przepisami prawa.

Odnosnie uwagi 7. mówiącej o zbyt małym rondzie (str. 16 streszczenia). W miejscu tym kluczowym parametrem ograniczającym rozmiar (średnicę) ronda, jest istniejąca

zabudowa, która niejako wymusiła budowę ronda wpisującego się w pas drogowy. Panuje powszechna opinia, że jest za małe bo w przypadku dużych pojazdów (typu ciągniki ze sprzętem rolniczym) się na nie najeżdża. Wykonana wysepka celowo pozbawiona została elementów uniemożliwiających przejazd przez nią, aby właśnie w takich przypadkach umożliwić swobodę przejazdu pojazdów o zwiększonych gabarytach. Wskazanie przez ankietowanych wśród nieprawidłowości stronniczości w procedurze przetargowej i zbyt wysokich kosztów materiałów (str. 16 streszczenia) jest zarzutem wymagającym konkretnej wiedzy na temat dokumentacji projektowej czy przetargowej. Wiedza mieszkańców o niegospodarności podczas realizacji tego typu inwestycji budowana jest w oparciu o spostrzeżenia głównie czynione bezpośrednio na placu budowy, gdzie główną rolę odgrywa wykonawca. Inwestor, który wyłonił wykonawcę i płaci mu za wykonanie określonego zadania, określoną kwotę, nie ma podstaw by ingerować w sam proces inwestycyjny, o ile przebiega on zgodnie z zapisami zawartej umowy i w efekcie prowadzi do osiągnięcia zamierzonego przez Inwestora celu. Jeżeli dochodzi do marnotrawstwa środków, to koszt ten obciąża tylko wykonawcę, a w żadnym stopniu inwestora. Przeprowadzone badania wskazują, iż najbardziej nośnym kanałem informacyjnym o projekcie są tablice informacyjne (60% odpowiedzi wskazuje właśnie na nie), a także ogłoszenia prasowe (6% odpowiedzi). To na ich podstawie powstał przekaz informacji wskazany przez respondentów jako pochodzący od znajomych i członków rodziny (38 % odpowiedzi).

Obecnie Powiat Nyski usprawnił tego typu działania promocyjne i przy realizacji zadań dofinansowanych ze środków zewnętrznych stosuje również informację, iż dana inwestycja jest współfinansowana ze środków własnych Powiatu Nyskiego.

(dowód: akta kontroli str. 451-520)

Wyniki ankietyzacji były zbieżne z opiniami uczestników panelu dyskusyjnego, którzy wskazywali na potrzebę realizacji Projektu oraz pozytywnie ocenili poprawę bezpieczeństwa oraz funkcjonalności, a także wzrost ruchu rowerowego. Potwierdzili pozytywny odbiór społeczny realizacji Projektu, jak również wynikające z niej zmiany społeczne i gospodarcze. Jednocześnie zwrócili oni uwagę na zbyt małą szerokość drogi w terenie niezabudowanym, kształt wjazdów na pola (zbyt duże spadki podłużne) oraz tworzące się po opadach zastoisko wody. Obecny na spotkaniu Dyrektor ZDP poinformował, że m.in. duże spadki na zjazdach wynikają z różnicy wysokości, spadki są normatywne. Zadeklarował sprawdzenie, w którym miejscu dokładnie tworzy się zastoisko wody oraz określenie przyczyny jego powstawania.

W sprawie ww. uwag Starosta wyjaśnił, że szerokość ciągu pieszo-rowerowego na odcinku drogi Zwanowice - Kałków zaprojektowana i zrealizowana została zgodnie z warunkami technicznymi. (...) Parametry ciągu pieszo-rowerowego oraz jezdni w pełni zapewniają bezpieczeństwo wszystkich użytkowników drogi szczególnie pieszym i rowerzystom. Utrudnienia we wjeździe spowodowane są niekorzystnym ukształtowaniem terenu na tym odcinku drogi. Roboty wykonane w ramach projektu objęte są 5-letnią gwarancją. Regularnie wykonywane są przeglądy stanu wyremontowanych dróg. W trakcie najbliższego przeglądu zostanie dokonana ocena przyczyn powstawania zastoiska wody opadowej na wskazanym odcinku drogi. W przypadku stwierdzenia, że przyczyna leży w wadliwym wykonaniu, podjęte zostaną działania w celu jej usunięcia.

(dowód: akta kontroli str. 521-579)

5. Powiat zapewnił, określoną we Wniosku, trwałość rzeczowych rezultatów Projektów, a utrzymanie tej drogi, jak również zapewnienie usunięcia stwierdzonych usterek, należało do zadań ZDP.

(dowód: akta kontroli str. 151-152)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Legalność i gospodarność działań beneficjenta

2.1. Przygotowanie zadań do realizacji w tym wybór wykonawców

Opis stanu
faktycznego

1. Przed sporządzeniem *Wniosku* przedstawiciele Powiatu kilkakrotnie²⁰ spotkali się z przedstawicielami Kraju Ołomunieckiego w celu przygotowania wspólnej realizacji inwestycji. Zadanie Przebudowa drogi powiatowej na odcinku Zwanowice-Kalków-Otmuchów - I etap, tj. na odcinku Zwanowice-Kalków, zostało ujęte w budżecie Powiatu Nyskiego na 2008 r.²¹ i 2009 r.²² W kolejnych latach, poza Projektem, Powiat realizował przebudowę pozostałej części drogi powiatowej, która przebiega w całości na odcinku od granicy państwa (Zwanowice) do drogi krajowej nr 46 (Otmuchów), jednakże bez zachowania ciągu pieszko-rowerowego na całej długości.
(dowód: akta kontroli str. 11-17, 34-40, 100-103, 128)

Przygotowania do rzeczowej realizacji Projektu prowadzone były przez ZDP.

2. Czynności mające na celu wybór wykonawców robót budowlanych, dostawców towarów oraz podmiotów świadczących usługi wykonywał ZDP.

Ustalono
nieprawidłowości

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

2.2. Finansowe i rzeczowe wykonanie zadań

Opis stanu
faktycznego

3. W *Decyzji* ustalono *Harmonogram okresów monitorowania Projektu*²³ oraz terminy składania *Raportów z realizacji projektu* i *Wniosków o płatność za projekt*. Zgodnie z obowiązującym harmonogramem Powiat złożył do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego – tj. ustanowionego w ramach Programu podmiotu do wykonywania czynności kontrolera²⁴, trzy *Raporty bieżące z realizacji części projektu* za poszczególne okresy monitorowania²⁵. Raporty te były składane formie papierowej, a także za pośrednictwem systemu informatycznego Benefit 7, który umożliwiał wprowadzenie szczegółowego opisu realizacji poszczególnych części projektu, w tym m.in. opisu działań partnera, realizacji planu czasowego, produktów realizowanych działań, planowanego dalszego przebiegu części Projektu. Ponadto Powiat złożył *Raport końcowy z realizacji części projektu*, w którym opisał realizację części Projektu w ostatnim okresie monitorowania oraz zawarł informacje podsumowujące cały okres realizacji tej części Projektu. Powiat złożył również trzy

²⁰ M.in. w dniu 25 kwietnia 2007 r. w Nysie, 8 stycznia 2008 r. w Glucholazach i 24 stycznia 2008 r. w Lipowych Łazniach.

²¹ Uchwała nr XII/105/07 Rady Powiatu w Nysie z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Nyskiego na 2008 r.

²² Uchwała nr XII/204/08 Rady Powiatu w Nysie z dnia 29 grudnia 2008 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Nyskiego na 2009 r.

²³ Okresy monitorowania: 31.03.2008-28.02.2009, 01.03.2009-30.05.2009, 31.05.2009-30.08.2009 i 31.08.2009-30.11.2009.

²⁴ Dalej: Kontroler.

²⁵ W terminie nieprzekraczającym 30 dni kalendarzowych od końca okresu monitorowania.

*Oświadczenia o zrealizowanych wydatkach*²⁶ za część projektu, na łączną kwotę 678 267,76 euro, które zostały uznane przez Kontrolera i stanowiły podstawę wystawienia trzech *Poświadczeń kwalifikowalności wydatków*²⁷. Po otrzymaniu zatwierdzonych Raportów oraz *Poświadczeń* Powiat przekazał je do Partnera Wiodącego w celu (łącznego) złożenia Raportów z całości oraz *Wniosków o płatność za projekt*.

Po zakończeniu Projektu, Powiat nie został zobowiązany przez Kontrolera do składania *Raportów z trwałości*.

(dowód: akta kontroli str. 194, 276-292, 294-304, 362-411)

4. Projekt w zakresie rzeczowym i finansowym (wydatkowym) został zrealizowany przez ZDP.

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Zgodność realizacji Projektu z wymogami Programu w zakresie dochodów, rachunkowości, gospodarowania majątkiem i promocji

Opis stanu
faktycznego

5. W związku z realizacją Projektu lub wykorzystywaniem jego efektów Powiat nie osiągnął dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 81-87)

6. Wyodrębnioną ewidencję analityczną dla Projektu prowadził ZDP.

7. Kontroler poświadczył jako wydatki kwalifikowalne wszystkie wydatki Projektu ujęte w ostatecznie (po korektach) złożonych *Oświadczeniach*.

(dowód: akta kontroli str. 278-285, 365-378, 389-393, 402-405)

8. Wykonanie Projektu przebiegało prawidłowo. Wszystkie wydatki były zgodne z kategoriami wydatków wynikającymi z postanowień *Wniosku* i zostały zaklasyfikowane zgodnie z budżetem Projektu do poszczególnych linii, które nie zostały przekroczone. W pierwszym *Oświadczeniu*²⁸, złożonym pierwotnie w dniu 30 marca 2009 r. ujęto jako wydatek kwalifikowalny kwotę 38 827,62 zł stanowiącą poniesiony wydatek – zapłatę należności wynikającej z faktury nr 132/2008 z dnia 22 grudnia 2008 r., której przedmiotem były roboty dodatkowe związane z przebudową odcinka drogi powiatowej nr 1635 O i 1636 O Zwanowice-Kałków etap I (roboty budowlane wykonane w związku z protokołem konieczności z dnia 23 października 2008 r.). Po wezwaniu²⁹ do usunięcia uchybień złożona została korekta *Oświadczenia*³⁰, w której ww. wydatek nie został wykazany.

(dowód: akta kontroli str. 185-187, 212, 219, 239-243, 246-247, 404-405)

9. Zmodernizowane składniki majątku Powiatu zostały zagospodarowane zgodnie z wymogami Programu, tj. m.in. stanowią własność Beneficjenta i były wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem, a pozostają w zarządzie ZDP, zobowiązanego m.in. do utrzymania dróg.

²⁶ Dalej: *Oświadczenie*.

²⁷ Dalej: *Poświadczenie*. Kolejno na kwoty wydatków kwalifikowalnych Projektu: 187 773,18 euro, 246 737,13 euro i 243 757,45 euro.

²⁸ Za okres monitorowania: 31.03.2008-28.02.2009.

²⁹ Pismo Kontrolera z dnia 22 maja 2009 r.

³⁰ Dwie korekty złożone: 8 i 26 czerwca 2009 r.

10. W ramach Projektu realizowana była zasada partnerstwa, w tym w zakresie deklarowanych kryteriów współpracy. Wspólnie dokonano wyboru Partnera Wiodącego, przygotowano Projekt oraz *Wniosek*. Zawarto również *Porozumienie o współpracy* gwarantujące należyte zarządzanie funduszami przeznaczonymi na dany projekt, włącznie z warunkami odzyskania kwot nienależnie wypłaconych.

Zakres współpracy transgranicznej został zrealizowany zgodnie z *Wnioskiem* (m.in. wspólnie wybrano przedmiot Projektu oraz konsultowano zakres prac modernizacyjnych), wspólnie realizowano Projekt (m.in. powołano wspólny zespół projektowy koordynujący działania partnerów), a także wspólnie sfinansowano Projekt (realizując jego budżet).

Powiat jako Partner Projektu zapewnił minimalne wymagane współfinansowanie, zgodnie z wymaganiami określonymi w pkt. 4.3.8. Podręcznika Wnioskodawcy (678 267,76 euro, tj. 32,6% wydatków kwalifikowalnych Projektu).

(dowód: akta kontroli str. 100-103, 128, 160-163, 172-184, 389-390)

11. Działania promocyjne i informacyjne prowadzone były przez ZDP. Powiat nie badał skuteczności działań promocyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 427-428)

12. Beneficjent współdziałał z Instytucjami Programu, m.in. składając raporty do Kontrolera, usuwając uchybienia, składając wyjaśnienia oraz występując o wydanie opinii w sprawie zmiany terminu rzeczowego zakończenia Projektu³¹. Kontroler nie przeprowadził kontroli na miejscu. Zgłoszenie do kontroli ex-ante Powiat złożył w dniu 25 marca 2009 r., jednakże Kontroler nie wydał opinii do dokumentacji przetargowej przed podpisaniem umowy, powołując się na brak zatwierdzonej *Wspólnej metodologii procesu kontroli dla POWT*.

(dowód: akta kontroli str. 198, 201, 248, 338, 360, 412-414)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

W związku z pozytywną oceną kontrolowanej działalności Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³².

³¹ Zmiana dotyczyła wydłużenia okresu realizacji projektu z 30 września 2009 r. na 31 październik 2009 r. – bez zmiany terminu zakończenia Projektu – 30 listopada 2009 r.

³² Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 Opolu.

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.

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.

Opole, dnia 31 października 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler
Rafał Marynowicz
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis