



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4114-01-11/2013

I/13/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli.

Numer i tytuł kontroli	I/13/001 – Realizacja - w okresie 2009-2010 - „Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka na lata 2007 – 2013”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Marian Skrabalak, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie nr 84458 do kontroli z dnia 15 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str.1)

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Krośnie, 38-400 Krosno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Juszcak, Starosta Powiatu Krośnieńskiego. (dowód: akta kontroli str.2)

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli **ocenia pozytywnie** zarówno prawidłowość jak i stopień realizacji w latach 2009-2010 przez Powiat Krośnieński, priorytetów i celów „Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka na lata 2007-2013”, w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że - w ramach ww. Programu – Powiat Krośnieński zrealizował Projekt nr WTSL.01.01.00-18-050/08 pn. *Rozwój infrastruktury drogowej pomiędzy powiatem krośnieńskim, jasielskim i bardejowskim*.

Projekt zakwalifikowano do osi priorytetowej nr 1 - infrastruktura transgraniczna; temat 1: infrastruktura komunikacyjna i transportowa. Powiat Krośnieński był Partnerem Wiodącym, zaś Partnerami Uczestniczącymi były – po stronie polskiej- powiat jasielski, a po stronie słowackiej powiat bardejowski.

Celem projektu było zintensyfikowanie transgranicznego ruchu kołowego, w szczególności wymiany turystycznej, kulturalnej i gospodarczej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i Republiką Słowacką, poprzez rozbudowę drogi nr 1896R na odcinku 7,801 km, położonym na terenie powiatu krośnieńskiego i na odcinku 5,910 km, położonym na terenie powiatu jasielskiego, a także budowę drogi łączącej miejscowość Niżna Polanka z Granicą Państwa, pomiędzy Republiką Słowacką a Rzeczpospolitą Polską.

Całkowita wartość Projektu, według umowy o dofinansowanie, zawartej w dniu 28 sierpnia 2009 r. z Ministrem Rozwoju Regionalnego, jako Instytucją Zarządzającą ww. Programem Operacyjnym – wynosiła 4.581.421 euro, z czego wkład środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)

miał wynieść 3.894.207,83 euro (85% całkowitej wartości projektu), zaś udział środków własnych 687.213,17 euro.

Wartość Projektu, w celu urealnienia kosztów, została zmniejszona aneksem nr 1 z dnia 1 sierpnia 2011 r. do kwoty 3.859.626,59 euro, z czego wkład środków z EFRR miał wynieść 3.280.682,60 euro (85%), zaś środki własne 578.943,99 euro.

Faktyczne wydatki na wykonany Projekt wyniosły 3.781.817,51 euro, w tym wydatki kwalifikowalne stanowiły 3.752.808,22 euro, przy czym 3.189.886,93 euro sfinansowano środkami z EFRR (85% poniesionych wydatków), zaś 562.921,29 euro – środkami własnymi. Na koszt wykonanego Projektu złożyła się również, nie wliczona do kosztów kwalifikowalnych, kwota 29.009,29 euro, będąca karą za naruszenie przez powiat krośnieński i jasielski zasady konkurencyjności, przewidzianej w art. 22 ust. 2, w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.).

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że umowa partnerska na realizację Projektu, sporządzona w dwóch językach: polskim i słowackim, podpisana została w dniu 22 września 2009 r. przez wszystkich Partnerów. W umowie określono relacje Powiatu Krośnieńskiego – jako Beneficjenta (Partnera) Wiodącego – z pozostałymi beneficjentami, uczestniczącymi w Projekcie. Zawarto również zapisy gwarantujące należyte zarządzanie funduszami przez Powiat Krośnieński, włącznie z warunkami odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych, a także gwarantujące przedstawianie przez partnerów do refundacji wydatków poniesionych wyłącznie na realizację Projektu i odpowiadających rzeczywistym czynnościom, uzgodnionym między partnerami. Powiat Krośnieński, w ramach odpowiedzialności za przekazywanie partnerom wkładów z EFRR, ustalił też w umowie, zasady i terminy z tym związane, jak również zasady kontroli i odzyskiwania środków finansowych przeznaczonych na cele niezgodne z Projektem. Regulacje te były przestrzegane w okresie realizacji i rozliczenia Projektu.

Poprzez powyższe działania Powiat Krośnieński- jako Beneficjent (Partner) Wiodący zrealizował obowiązki, wynikające z art. 20 rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie EFRR.

Na potrzeby Projektu wprowadzono odrębny system ewidencji księgowej, zgodnie z zasadami Programu Operacyjnego i rachunkowości.

Projekt, zarówno pod względem rzeczowym jak i finansowym, został zakończony i rozliczony.

Wszystkie wydatki, uznane jako kwalifikowalne i zadeklarowane Instytucji Zarządzającej, były zgodne z przepisami Unii Europejskiej i prawem polskim. Zostały zatwierdzone i potwierdzone w umowie o dofinansowanie, zapłacone w sposób udokumentowany oraz poprawnie zaksięgowane w księgach rachunkowych.

Kontrole, przeprowadzone przez pracowników Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego, działających w imieniu Wojewody Podkarpackiego – jako Kontrolera I-go Stopnia, potwierdziły rzetelność rozliczeń finansowych, prawidłowość przebiegu realizacji zadań i wywiązywania się Powiatu Krośnieńskiego z obowiązków Partnera Wiodącego. W ocenie końcowej wykazano, że Powiat Krośnieński zrealizował Projektu zgodnie z przepisami prawa unijnego oraz prawa krajowego.

Pracownicy Starostwa, zaangażowani w realizacji Projektu, korzystali efektywnie ze szkoleń i konsultacji Wspólnego Sekretariatu Technicznego w Krakowie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

1. Dane ogólne, dotyczące Projektu, realizowanego przez beneficjenta.

1.a. Podstawowe informacje o projekcie.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, Powiat Krośnieński - jako Partner Wiodący, zrealizował Projekt pn. *Rozwój infrastruktury drogowej pomiędzy powiatem krośnieńskim, jasielskim i bardejowskim*. Miał on na celu intensyfikację współpracy transgranicznej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i Republiką Słowacką, polegającą na ulepszeniu i zapewnieniu spójności przestrzennej obszaru polsko-słowackiego pogranicza oraz poprawienie jego dostępności na obszarze Województwa Podkarpackiego i Kraju Preszowskiego.

Umową partnerską nr WTSL.01.01.00-18-050/08 zawartą w dniu 22 września 2009 r., określono zasady i procedury współpracy oraz wzajemne zobowiązania, w tym wspólne przygotowanie projektu, wspólną realizację, wspólny personel, a także wspólne finansowanie projektu.

Zgodnie z umową partnerską odbywała się współpraca partnerów projektu, tj. Powiatu Krośnieńskiego, jako Partnera Wiodącego i dwóch innych Partnerów, w tym jednego ze Słowacji, tj. Zarządu i Utrzymania Dróg Regionu Autonomicznego Preszowa oraz drugiego z Polski: tj. Powiatu Jasielskiego.

Partnerzy projektu pochodzili z kwalifikującego się obszaru objętego Programem, jak również spełniali kryteria podmiotowe, jako beneficjenci osi działania.

Współpracę transgraniczną osiągnięto łącząc obszary, po obu stronach granicy Rzeczypospolitej Polski i Republiki Słowacji, w wyniku budowy drogi po stronie słowackiej, na odcinku o długości 1,793 km, prowadzącym z miejscowości Nižna Polianka do granicy państwa i przebudowy, po stronie polskiej, drogi powiatowej nr 1896R relacji Krosno-Kobylany- Toki, na odcinku o łącznej długości 13,711 km, zlokalizowanym w powiecie jasielskim (5,910 km) i powiecie krośnieńskim (7,801 km).

W wyniku zrealizowanego Projektu drogę 1896R połączono z drogą wojewódzką 992 Jasło - Nowy Żmigród – Krempna – granica państwa, ustanawiając najkrótsze połączenie Krosna z przejściem granicznym w Ożennej. Efektem tego, umożliwiono dostępność przejścia granicznego w Ożennej, zapewniając znaczący rozwój wymiany turystycznej, kulturalnej i gospodarczej szeroko rozumianej społeczności, tj. z obszaru Unii Europejskiej.

Pomiary natężenia ruchu na drodze powiatowej nr 1896R Krosno – Kobylany - Toki wykazały znaczący dobowy wzrost liczby poruszających się pojazdów. Przeprowadzony pomiar natężenia ruchu przed modernizacją drogi wykazał 1.382 pojazdy na dobę, zaś po modernizacji drogi – 1.968 pojazdów na dobę. Przyrost natężenia ruchu wyniósł 42,4%.

Decyzją nr PWT PL-SK 2007-2013 Komitetu Monitorującego z dnia 19 marca 2009 r. zatwierdzono Projekt do dofinansowania środkami z EFRR w kwocie 3.894.207,83 euro.

Partner wiodący przedkładał - w terminach wyznaczanych przez Wspólny Sekretariat Techniczny w Krakowie - dokumenty niezbędne do zawarcia umowy o dofinansowanie, w tym deklarację własną i pozostałych partnerów, o przystąpieniu do realizacji Projektu. Czynności te wykonano w okresie od kwietnia do lipca 2009 r.

Umowa o dofinansowanie Projektu zawarta została w dniu 28 sierpnia 2009 r., pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego – jako Instytucją Zarządzającą, a Powiatem Krośnieńskim - jako Partnerem Wiodącym.

W umowie o dofinansowanie, całkowitą wartość Projektu określono na 4.581.421 euro, w tym: dofinansowanie ze środków EFRR - 3.894.207,83 euro (85% wartości), zaś współfinansowanie beneficjentów – w kwocie 687.213,17 euro.

Do umowy o dofinansowanie wniesiono aneks nr 1 z dnia 1 sierpnia 2011 r., zmniejszający wartość Projektu do 3.859,59 euro, w tym dofinansowanie ze środków EFRR do 3.280.682,60 euro (85% wartości), zaś współfinansowanie beneficjentów do 578.943,99 euro. W wyniku aneksu doprowadzono do urealnienia zakładanej wartości Projektu.

Zrealizowanie rzeczowego zakresu założono w umowie na okres od 1 maja 2009 r. do 31 grudnia 2010 r., tj. 20 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str.3-4, 25-62, 507-543,561-583,587-624)

1.b. Stan realizacji projektu.

Opis stanu
faktycznego

Realizacja Projektu, zarówno pod względem rzeczowym jak i finansowym, została zakończona. Projekt rozliczony został raportami cząstkowymi, sporządzanymi po 7 raportów przez każdego z uczestników Projektu, w tym także sporządzonym raportem końcowym, które złożono w wymaganym terminie i objęto akceptacją Instytucji Zarządzającej, dokonaną na okoliczność Projektu zrealizowanego zgodnie z warunkami przewidzianymi w umowie o dofinansowaniu.

Kwota wydatków kwalifikowalnych zrealizowanego Projektu wyniosła 3.752.808,22 euro, z tego wielkość środków z EFRR - 3.189.886,93 euro, zaś środków własnych 562.921,29 euro.

Z bilansu wydatków kwalifikowalnych wyłączono w sposób prawidłowy kary w wysokości 29.009,29 euro, poniesione wskutek naruszenia w postępowaniu o zamówienia publiczne zasady konkurencyjności (art. 22 ust. 2, w związku z art. 7 ust.1 *Prawa zamówień publicznych*), przez powiat jasielski (*kara w wysokości 24.134,16 euro*), a także przez powiat krośnieński (*kara w wysokości 4.884,54 euro*).

W wyniku Projektu zrealizowanego zgodnie z założeniami, wybudowano po stronie słowackiej drogę długości 1,793 km, prowadzącą z miejscowości Niżna Polianka do granicy państwa i przebudowano, po stronie polskiej, drogę nr 1896 relacji Krosno – Kobylany –Toki, na odcinku o łącznej długości 13,711 km, z czego 7,801 km – drogi należącej do powiatu krośnieńskiego i 5,910 km - powiatu jasielskiego.

Przeprowadzone odbiory końcowe robót wykazały prawidłowe ich wykonanie, tak co do jakości oraz wymaganych nośności dróg.

Realizacja Projektu zapewniła układ komunikacyjny drogi 1896R z drogą wojewódzką 992 Jasło – Nowy Żmigród – Krempna – granica Państwa, uzyskując dostępność przejścia granicznego i najkrótsze połączenie komunikacyjne Krosna z przejściem granicznym w Ożennej, a w konsekwencji - rozwój wymiany turystycznej, kulturalnej i gospodarczej na obszarze Unii Europejskiej („UE”).

Do prawidłowego wykonania Projektu przyczyniło się również doświadczenie zdobyte przez partnerów w realizacji 5 projektów z udziałem środków z UE, w ramach programów ZPORR, INTERREG III/TACIS CBS 2004-2006, a także w wyniku posiadanych kwalifikacji zatrudnionych pracowników, którzy uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez Wspólny Sekretariat Techniczny.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przewidziane w Projekcie oraz w umowie o jego dofinansowanie cele ogólne i szczegółowe zostały w pełni osiągnięte.

Powiat Krośnieński, jako Partner Wiodący, prawidłowo udokumentował poniesione nakłady inwestycyjne, poprzez przyjęcie środka trwałego do ewidencji środków trwałych Powiatu Krośnieńskiego (protokół nr OT/533 z dnia 31 grudnia 2010 r.).

Uchwałą nr 57/2011 Zarządu Powiatu Krośnieńskiego z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie przekazania nakładów inwestycyjnych dla Powiatowego Zarządu Dróg w Krośnie, nieodpłatnie przekazano tej jednostce poniesione nakłady na przebudowę drogi powiatowej nr 1896R (*protokół przekazania środka trwałego PT/55 z dnia 29 kwietnia 2011 r.*).

Zarówno na wybudowanej drodze po stronie słowackiej oraz na zmodernizowanych odcinkach drogi po stronie polskiej umieszczone zostały tablice pamiątkowe, oznakowane emblematem „Unia Europejska Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego” oraz informacją w zakresie nazwy Projektu „Rozwój infrastruktury drogowej pomiędzy powiatem krośnieńskim, jasielskim i bardejowskim”, a także w zakresie nazwy inwestorów, całkowitej wartości Projektu, kwoty dofinansowania, udziału środków EFRR oraz faktu współfinansowania przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska-Republika Słowacka 2007-2013.

Właścicielem dróg powstałych w wyniku zrealizowanego Projektu stały się samorządy powiatów: krośnieńskiego i jasielskiego oraz Regionu Autonomicznego Preszowa. W zakres kompetencji tych jednostek samorządowych wpisano obowiązek zapewniania trwałych i stabilnych źródeł finansowania wybudowanej drogi i zmodernizowanych dróg, w celu ich utrzymania i odtworzenia w przyszłości wymaganego stanu nawierzchni i urządzeń umożliwiających bezpieczny ruch drogowy.

(dowód: akta kontroli str. 3-496, 507-583, 587-622)

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. Realizacja przez Partnera Wiodącego obowiązków, wynikających z art. 20 Rozporządzenia w sprawie EFRR.

2.a. Ustalenie relacji z beneficjentami uczestniczącymi w Projekcie.

Opis stanu
faktycznego

Powiat Krośnieński, jako Partner Wiodący, zawarł w dniu 22 września 2009 r. z partnerem słowackim, tj. Zarządem Utrzymania Dróg Autonomicznego Regionu Preszowa oraz z partnerem polskim, tj. Powiatem Jasielskim, umowę partnerską nr WTSL.01.01.00-18-050/08, zwaną dalej *umową partnerską*.

Umowa partnerska, którą sporządzono w języku polskim i słowackim, określiła zasady i procedury współpracy oraz wzajemne zobowiązania stron w celu realizacji Projektu, co stanowiło wyraz realizacji obowiązków, określonych przepisami art. 20 ust. 1a Rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie EFRR.

W treści umowy partnerskiej, określono w szczególności, wzajemne relacje i obowiązki, w tym: postanowienia gwarantujące należyte zarządzanie funduszami przeznaczonymi na realizację Projektu, poprzez określenie zasad: monitorowania i sprawozdawczości, zapewnienia audytu umożliwiającego identyfikację każdej operacji finansowej, monitorowania postępu prac, ujawniania podatku od towarów i usług (VAT), możliwego do odzyskania, a także sprecyzowano warunki do odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych.

Integralną częścią umowy były harmonogram rzeczowo – finansowy Projektu oraz budżet w podziale na poszczególnych partnerów.

(dowód: akta kontroli str.587-608)

2.b. Zapewnienie prawidłowości wydatków, ponoszonych przez beneficjentów (partnerów projektu) na realizację projektu.

Opis stanu
faktycznego

Powiat Krośnieński, jako Partner Wiodący Projektu, w treści § 4 pkt 5 i 6 umowy partnerskiej określił swoje obowiązki w zakresie zapewnienia, aby wydatki, przedstawione przez beneficjentów uczestniczących w Projekcie, były ponoszone na jego realizację i odpowiadały rzeczywistym czynnościom, uzgodnionym między tymi beneficjentami. W szczególności zawarto tam obowiązek upewniania się, że wydatki, przedstawione przez partnerów, zostały poniesione na realizację Projektu i odpowiadały działaniom uzgodnionym między partnerami, a także że wydatki te zostały zatwierdzone przez kontrolerów I-go stopnia. Sposób ten zapewnił spełnienie wymagań, określonych przepisami art.20 ust. 1c i 1d Rozporządzenia w sprawie EFRR.

Kontrola i weryfikacja zakresu zadań, zrealizowanych i przedstawionych do refundacji przez poszczególnych partnerów, prowadzona była przez kontrolerów I-go stopnia, tak po stronie polskiej jak i słowackiej.

Efektom takiej kontroli, zarówno po stronie słowackiej, jak również polskiej, były wystawiane przez Kontrolerów I-go Stopnia certyfikaty wydatków kwalifikowanych, które - wraz z wnioskami o refundację, sporządzanymi przez każdego z partnerów Projektu - sukcesywnie kierowano do Powiatu Krośnieńskiego, jako Partnera Wiodącego. Partner Wiodący każdorazowo sprawdzał zgodność przedstawionych w raporcie wydatków z wydatkami określonymi w zatwierdzonym wniosku o dofinansowanie. Weryfikowano także wystawione przez kontrolerów certyfikaty, porównując zawarte w nim zapisy z zapisami we wnioskach i raportach. Certyfikaty, potwierdzające kontrolę I-go stopnia stanowiły obligatoryjny załącznik każdego raportu.

Kontrolerzy I Stopnia zarówno po stronie polskiej i słowackiej nie wnosili zastrzeżeń do zakresu zrealizowanych prac, zgłaszanych w raportach przez poszczególnych partnerów Projektu.

Najwyższa Izba Kontroli działania Partnera Wiodącego w zakresie kontroli i weryfikacji zadań zrealizowanych i przedstawionych do refundacji ocenia jako przeprowadzone w sposób prawidłowy i wyczerpujący.

Kontrola i nadzór nad przebiegiem i realizacją Projektu, u wszystkich partnerów, sprawowane były przez Partnera Wiodącego także poprzez organizowanie i uczestnictwo w 12 spotkaniach roboczych z pozostałymi partnerami realizowanego Projektu, w tym 10 zorganizowanych w Polsce i 2 w Słowacji.

(dowód: akta kontroli str. 5-543, 587-609)

2.c. Ustalenie zasad przekazywania środków z EFRR beneficjentom uczestniczącym w Programie.

Opis stanu
faktycznego

W § 4 pkt 3 i 4 umowy partnerskiej określone zostały obowiązki Partnera Wiodącego Projektu w zakresie monitorowania postępu realizacji wskaźników produktu i rezultatu Projektu, a także w zakresie działań zmierzających do terminowego otrzymywania dofinansowania ze środków EFRR oraz niezwłocznego przekazywania odpowiednich części dofinansowania na rachunki bankowe Partnerów uczestniczących, w terminie do 5 dni roboczych od dnia zaksięgowania płatności dofinansowania na rachunku Partnera Wiodącego.

Powiat Krośnieński, jako Partner Wiodący, obowiązki te zrealizował we wszystkich przypadkach refundacji środków, z zachowaniem wymaganego terminu przekazywania środków. W ten sposób wykonane zostały postanowienia zawarte w przepisach art. 20 ust. 1e Rozporządzenia w sprawie EFRR.

(dowód: akta kontroli str. 3-7,25-496,507-543,587-609)

2.d. Przyjęcie odpowiedzialności za nieprawidłowości w zakresie zadeklarowanych przez siebie wydatków.

Opis stanu
faktycznego

Wg postanowień § 4 pkt 1 umowy partnerskiej, na Partnerze Wiodącym ciążyła odpowiedzialność przed Instytucją Zarządzającą za całościową koordynację Projektu, a także za zarządzanie i jego wdrażanie, ze szczególnym uwzględnieniem prawidłowego zarządzania dofinansowaniem, przeznaczonym na realizację Projektu przez wszystkich Partnerów.

W świetle postanowień par. 4 pkt 6 umowy partnerskiej, Partnera Wiodącego zobowiązano do zwrotu kwot wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, bez zachowania obowiązujących procedur, w tym nienależnie wypłaconych kwot tak co do terminu i zasad wynikających z umowy o dofinansowanie oraz z decyzji Instytucji Zarządzającej.

Zobowiązania te- w ocenie Najwyższej Izby Kontroli- spełniały wymagania, określone przepisami art.20 ust. 1a Rozporządzenia w sprawie EFRR.

(dowód: akta kontroli str. 3-7,25-496,507-543,587-609)

W trakcie realizacji Projektu oraz przy jego rozliczeniu nie wystąpiły nieprawidłowości w zakresie zadeklarowanych wydatków przez poszczególnych beneficjentów, w tym: jako poniesionych niezgodnie z przeznaczeniem, bez zachowania obowiązujących procedur oraz wypłaconych nienależnie, lub z naruszeniem terminu i zasad określonych w Umowie o dofinansowanie, bądź przez Instytucję Zarządzającą.

(dowód: akta kontroli str. 3-7,25-496,507-543)

2.e. Utrzymywanie odrębnego systemu księgowego dla wszystkich transakcji, związanych z Projektem.

Opis stanu
faktycznego

Realizując postanowienia zawarte w par. 11, ust. 1, pkt 6 umowy o dofinansowanie, Powiat Krośnieński, jako Partner Wiodący, prowadził techniką elektroniczną wyodrębnioną ewidencję księgową, na potrzeby wdrażania Projektu, umożliwiającą identyfikację każdej wykonanej w tym celu operacji finansowej.

Podstawą formalną prowadzonej ewidencji było zarządzenie nr 14 Starosty Krośnieńskiego z dnia 3 kwietnia 2006 r., w sprawie przyjęcia zasad prowadzenia rachunkowości (polityki finansowej).

Prowadzona wyodrębniona ewidencja księgowa Projektu obejmowała konta analityczne, w ramach funkcjonującego komputerowego programu księgowo – finansowego EURO 2009 i ORGAN 2011. Ustalony plan kont, obejmował:

- 011 - Środki trwałe,
- 013 - Środki trwałe (wyposażenie) w użytkowaniu,
- 020 - Wartości niematerialne i prawne,
- 072 - Umorzenie wyposażenia i zbiorów bibliotecznych,
- 080 - Inwestycje (Środki trwałe w budowie),
- 130 - Rachunek bieżący jednostek budżetowych,
- 201 - Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami,
- 223 - Rozliczanie wydatków budżetowych,

225 - Rozrachunki z budżetami,
 229 - Rozliczenia publiczno-prawne,
 231 – Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń osobowych,
 234 – Pozostałe rozliczenia z pracownikami,
 800 – Fundusz jednostki (zasadniczy),
 810 – Wydatki na finansowanie inwestycji.

Ustalono również zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych, realizowanego zadania w ramach Projektu, określając, w przypadku wydatków inwestycyjnych i zakupów:

dział	rozdział	§§
600	60014	6057 i 6058 oraz 6067 i 6068 - koszty i wydatki kwalifikowalne, refundowane,
600	60014	6059 i 6069 - koszty i wydatki kwalifikowalne nierefundowane
600	60014	6059 i 6069 - koszty i wydatki niekwalifikowalne

Podstawą zaewidencjonowanych zdarzeń gospodarczych były dowody księgowe – oryginały, archiwizowane oddzielnie. Dowody księgowe, dotyczące finansowania Projektu, dekretowano i księgowano w sposób zgodny z określonym w ww. Zarządzeniu Starosty Krośnieńskiego. Zawierały nr i datę umowy o dofinansowanie, tytuł projektu oraz opis związku wydatku z projektem, ze wskazaniem kategorii wydatku, informacje o poprawności rachunkowej, formalnej i merytorycznej, potwierdzenie faktu poniesienia wydatków zgodnie z *Prawem zamówień publicznych*, informacje o współfinansowaniu Projektu ze środków EFRR w ramach Programu. Dokumenty księgowe opisano zgodnie z zasadami dokumentowania wydatków i opisywania dokumentów dowodowych, wynikającymi z załącznika nr 2 do „Wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków i projektów w ramach programów współpracy transgranicznej EWT, realizowanych z udziałem Polski w latach 2007-2013”.

Prawidłowo wydzielone zostały konta bankowe realizowanego Projektu, oddzielnie dla poszczególnych beneficjentów, na które wpływały środki w walucie euro, w wysokości zatwierdzonej przez Instytucję Zarządzającą.

(dowód: akta kontroli str. 8-78,496-543,561-583)

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.

3. Nadzór Kontrolera I-go Stopnia nad realizacją Projektu.

3.a. Częstotliwość i efekty kontroli, o której mowa w art. 16 ust. 1 Rozporządzenia w sprawie EFRR.

Opis stanu
faktycznego

W okresie realizacji Projektu, pracownicy Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego, reprezentując Wojewodę Podkarpackiego, jako Kontrolera I-go Stopnia przeprowadzili w Powiecie Krośnieńskim 2 kontrole administracyjne, których podstawą prawną były zapisy art. 16 ust. 1 Rozporządzenia w sprawie EFRR.

Powiat Krośnieński przedstawił wszystkie niezbędne dokumenty do przeprowadzenia kontroli administracyjnej, w których zachowano wymagany zakres formy pisemnej, z potwierdzeniem ich zgodność z oryginałami.

Obie kontrole przeprowadzono na miejscu, tj. u Partnera Wiodącego, w oparciu o *Listę sprawdzającą do kontroli Projektu*, stanowiącą załącznik nr 6.15 do Instrukcji Wykonawczej Kontroli Pierwszego Stopnia Programu Operacyjnego, opracowanej przez Ministra Rozwoju Regionalnego.

Kontrolę pierwszą, przeprowadzono w trakcie realizacji Projektu, tj. w dniu 16 czerwca 2010 r., zaś kontrolę drugą, przeprowadzono na zakończenie realizacji projektu, tj. w dniach: 27, 29 kwietnia i 19 maja 2011 r. Wyniki kontroli przedstawione zostały w informacjach pokontrolnych nr 18/2011(33) oraz nr 1/2012(38).

W żadnej z tych kontroli nie stwierdzono uchybień lub nieprawidłowości w realizacji Projektu, i w związku z tym nie wydawano zaleceń pokontrolnych. W ocenie Kontrolera I-go Stopnia, Projekt zrealizowany został zgodnie z wnioskiem aplikacyjnym i z umową o dofinansowanie, przy czym osiągnięte zostały wymagane wskaźniki produktu, z zachowaniem wyznaczonego terminu ich wykonania.

Projekt objęty został również audytem sposobu gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej, w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013, który przeprowadzony został w czerwcu i lipcu 2012 r. przez Urząd Kontroli Skarbowej w Rzeszowie.

W wyniku dokonanego audytu pozytywnie oceniony został sposób gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE.

(dowód: akta kontroli str.25-495,507-543)

Ustalone
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.

4. Prawdliwość wydatków, uznanych jako kwalifikowalne i zadeklarowanych we wnioskach o płatność.

4.a. Zgodność wydatków z przepisami Unii Europejskiej i prawem polskim (w tym – z ustawą Prawo zamówień publicznych).

Opis stanu
faktycznego

Wszystkie wydatki kwalifikowalne na realizację Projektu, zdefiniowane przez Partnera Wiodącego we wnioskach o refundację i na podstawie 7 raportów częściowych z postępu realizacji Projektu, sporządzonych przez poszczególnych partnerów, zaakceptowane zostały bez uwag i poprawek przez Wojewodę Podkarpackiego, jako Kontrolera I-go Stopnia.

Podstawą akceptacji Kontrolera I-go Stopnia była zgodność wydatków kwalifikowanych z zapisami umowy o dofinansowanie Projektu.

Wydatki kwalifikowane wykazywane w raportach częściowych poszczególnych partnerów objęte zostały certyfikatami potwierdzającymi kontrolę I-go stopnia, i stanowiły podstawę uznania wydatków kwalifikowanych, do ich refundacji oraz rozliczenie Projektu przez Partnera Wiodącego.

Całkowita wartość objętych certyfikatami wydatków kwalifikowanych zrealizowanego Projektu wyniosła 3.752.808,22 euro, z czego środkami EFRR pokryto 3.189.889,93 euro, zaś środkami własnymi - 562.921,29 euro.

Wartość wydatków kwalifikowanych poszczególnych zadań zrealizowanych w ramach Projektu, w przypadku:

- Powiatu Krośnieńskiego wynosiła 692.922,43 euro, z czego środkami EFRR pokryto 588.984,07 euro, zaś środkami własnymi 103.938,36 euro. Zadanie dotyczyło modernizacji drogi 1896R, na odcinku 7,801 km

- Powiatu Jasielskiego wynosiła 1.214.227,60 euro, z czego środkami EFRR pokryto 1.032.093 euro, zaś środkami własnymi 182.134,16 euro. Zadanie dotyczyło modernizacji drogi 1896R, na odcinku 5,910 km,

- Zarządu i Utrzymania Dróg Regionu Autonomicznego Preszowa wynosiła 1.845.658,19 euro, z czego środkami EFRR pokryto 1.568.809,42 euro, zaś środkami własnymi 276.848,77 euro. Zadanie dotyczyło budowy 1,793 km drogi w Słowacji, w miejscowości Niżna Polianka do granicy Państwa.

Wyodrębniony rejestr księgowy, w którym dokonywano zapisów rachunkowych na podstawie oryginału dokumentów finansowych, prowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz.1223, ze zm.). Zapisów rachunkowych dokonywano poprawnie, opierając je na sprawdzonych i zweryfikowanych dowodach księgowych. Ewidencję księgową prowadzono z wykorzystaniem programu księgowego produkcji QNT – wersja 6.10. Do ewidencji wydatków projektu wyodrębniono rejestr księgowy pn. „EURO”.

Finansowanie wydatków na realizację Projektu, w tym także ich ewidencjonowanie prowadzono zgodnie z zapisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz.1240, ze zm.).

Partner wiodący udzielił 25 zamówień, w związku z realizacją Projektu, z czego 1 zamówienie, pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1896R Krosno – Kobylany – Toki” złożono w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie przepisów *Prawo zamówień publicznych*, zaś pozostałe 24 zamówienia, złożono na podstawie Zarządzenia nr 43 Starosty Krośnieńskiego z dnia 6 lipca 2007 r. w sprawie określenia zasad realizacji dostaw, usług i robót budowlanych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 14.000 euro.

Zawarte w zarządzeniu nr 43 wewnętrzne procedury udzielania zamówień publicznych wypełniały wymagania przepisów art. 18 *Prawa zamówień publicznych*, zaś złożone 24 zamówienia nie przekraczały wyrażonej w złotych kwoty 14 tys. euro i w świetle art. 4 pkt 8 *Prawa zamówień publicznych* nie podlegały przepisom tej ustawy.

Składając 24 zamówienia przestrzegano wewnętrzne procedury udzielania zamówień publicznych, ustanowione w zarządzeniu nr 43. Stosowanym trybem w składanych zamówieniach były głównie zapytania ofertowe przekazywane za osobistym potwierdzeniem odbioru przez oferentów, jak również udokumentowane rozpoznanie cenowe rynku.

Przy udzieleniu zamówienia pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1896R Krosno – Kobylany – Toki”, złożonego w trybie przetargu nieograniczonego, stosowano przepisy *Prawa zamówień publicznych*. W kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie postępowania dotyczącego wartości zamówienia publicznego (art. 32 - 35), ogłoszenia

o zamówieniu i o udzieleniu zamówienia (art. 11, 12, 12a, 40, 48 ust. 1, 56 ust.1, 60c ust.1, 75 ust.1, 115 ust. 3-5), postępowania dotyczącego wyłonienia wykonawcy (art. 26 ust. 3 i 4, 25, 26, 38, 44, 82, 86, 87,91, 96), wyboru najkorzystniejszej oferty (art. 91, 92), a także zawarcia umowy (art. 94 ust. 1 i 2, 140, 144 ust. 1, 142, 146, 182 ust.1).

Nieprawidłowości stwierdzono natomiast w opisie przedmiotu zamówienia, zawartym w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Wykazano je w wyniku kontroli administracyjnej przeprowadzonej przez Kontrolera I-go Stopnia, na zakończenie realizacji Projektu. W szczególności zakwestionowano wskazanie przez zamawiającego, jako warunku uczestniczenia w postępowaniu, gwarancji na roboty, mimo że gwarancja jest wyłącznie zapewnieniem prawidłowego wykonania umowy. Zamawiający zażądał ponadto przedstawienia mu dokumentów potwierdzających fakt wykonania robót drogowych w okresie 3 lat, chociaż wymóg ten dotyczył 5 letniego okresu, nieprecyzyjnie określił wymagania co do przedłożenia przez członków konsorcjum dokumentów wspólnych i dokumentów dotyczących poszczególnych członków konsorcjum, zażądał udziału wykonawcy zamówienia w realizacji warunków, bez ich określenia, a także wskazał kwalifikacje pracowników, jako warunek zamówienia, bez ich wskazania. Nieprawidłowości te były naruszeniem zasady konkurencyjności przewidzianej w art. 22 ust. 2, w związku z art. 7 ust. 1 *Prawa zamówień publicznych*. W konsekwencji naruszenia, Instytucja Zarządzająca wymierzyła Powiatowi Krośnieńskiemu korektę finansową, jako karę, stanowiącą 2,5% wartości zrealizowanego zadania, tj. w kwocie 4.884,54 euro.

Instytucja Zarządzająca ujawniła również naruszenie zasady konkurencyjności, przewidzianej w art. 22 ust. 2, w związku z art. 7 ust. 1 *Prawa zamówień publicznych*, podczas realizacji Projektu przez Powiat Jasielski, wymierzając mu karę w wysokości 24.124,75 euro; w formie 2 % korekty wartości zrealizowanego zadania. Uzasadniając orzeczenie o korekcie stwierdzono, że zamawiający w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a także w ogłoszeniu wskazał, iż przy wspólnym ubieganiu się o zamówienie, dokumenty i oświadczenia potwierdzające spełnienie warunków udziału w postępowaniu powinny być składane przez każdego wykonawcę z osobna, co stanowiło sposób dyskryminujący wykonawców.

Stwierdzone nieprawidłowości w realizacji przepisów *Prawa zamówień publicznych*, nie miały jednak wpływu - w ocenie Instytucji Zarządzającej - na przebieg i rozstrzygnięcie postępowania.

Powiat Krośnieński prawidłowo wystąpił o refundację podatku od towarów i usług (VAT), ujmowanego w kolejnych raportach częściowych i złożył wymagane oświadczenie, dotyczące VAT – korzystając z zapisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.).

(dowód: akta kontroli str. 8-543)

4.b. Zgodność wydatków z zapisami umowy o dofinansowanie i sposób ich udokumentowania.

Opis stanu
faktycznego

W wyniku zrealizowanego Projektu poniesione zostały, zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie, wydatki kwalifikowalne w łącznej wysokości 3.752.808,22 euro, z czego: przez Powiat Krośnieński – 692.922,43 euro, przez Powiat Jasielski – 1.214.227,60 euro, zaś przez powiat Bardejowski – 1.845.658,19 euro.

Wydatki te udokumentowane zostały fakturami i dokumentami o równoważnej wartości dowodowej, występującymi w układzie budżetowym Projektu. Przedstawiono je w raportach częściowych poszczególnych partnerów realizujących

Projekt, a także objęte zostały w wyniku kontroli I stopnia stosownymi certyfikatami, jako spełniające wymagania umowy o dofinansowaniu, tak co do ich wielkości, kwalifikacji, udokumentowania i sposobu rozliczenia.

W strukturę uznanych wydatków wchodziły wyłącznie wydatki kwalifikowalne, poniesione na realizację Projektu, tj. wydatki na inwestycje – 3.607.964,38 euro (96,14 % łącznych wydatków kwalifikowalnych), płace – 76.602,33 euro, podróże – 798,24 euro, wyposażenie – 3.118,08 euro, spotkania i promocje – 9.742,09 euro, koszty ogólne – 100 euro i koszty przygotowawcze -54.483,10 euro.

W wyniku kontroli I stopnia wszystkie faktury i dokumenty o równoważnej wartości dowodowej zaopatrzone zostały adnotacją o ich zakwalifikowaniu do wydatków strukturalnych, przy czym określono Projekt i umowę o dofinansowaniu, w ramach których wydatki zostały poniesione, wskazano wartość wydatków, które podlegały refundacji oraz wartość finansowaną ze środków własnych, określając także kategorię budżetową wydatków. Na każdej fakturze i dokumentach o równoważnej wartości dowodowej odnotowywano raporty cząstkowe, w których ujęte zostały wydatki, a także przedstawione do certyfikacji. W trakcie realizacji Projektu każdy z partnerów złożył łącznie po 7 raportów cząstkowych, w tym raport końcowy nr 1/2011, datowany: 23 maja 2011 r. - przez Powiat Krośnieński, 10 marca 2011 r. – przez Powiat Jasielski, 18 lutego 2011 r. przez Zarząd i Utrzymanie Dróg Regionu Autonomicznego Preszowa, na który wystawiono Certyfikat z dnia 8 czerwca 2011 r. dla Powiatu Krośnieńskiego, z dnia 4 kwietnia 2011 r. – dla Powiatu Jasielskiego i z dnia 3 marca 2011 r. - dla Zarządu i Utrzymania Dróg Regionu Autonomicznego Preszowa.

(dowód: akta kontroli str. 3-543)

4.c. Poprawność księgowania wydatków w księgach rachunkowych.

Opis stanu
faktycznego

Wydatki kwalifikowalne, związane z realizacją Projektu, księgowane były zgodnie z zarządzeniem nr 14 Starosty Krośnieńskiego z dnia 3 kwietnia 2006 r. w sprawie przyjęcia zasad prowadzenia rachunkowości (polityki finansowej).

W kontroli próby wydatków kwalifikowanych o łącznej - zadeklarowanej w 2 raportach - wartości wynoszącej 203.169,51 euro stwierdzono, że księgowano je w sposób wymagany, w wyodrębnionym rejestrze księgowym, na właściwych kontach, a mianowicie: 130-600-60014-6057- rachunek bieżący, wydatki inwestycyjne – dofinansowanie EFRR, 225-600-60014-6057 - rozrachunki publiczne – US, 229-600-60014-605-7,7,9 – pozostałe rozrachunki publiczne – ZUS, 201-600-60014-6057 – rozrachunki z dostawcami i odbiorcami – dofinansowanie z EFRR,

Kwota tych wydatków była zgodna z sumą kwot poszczególnych faktur, list płac, i rachunków potwierdzających wydatki. Na podstawie wyciągów bankowych stwierdzono terminową zapłatę, zgodną z dokumentami księgowymi.

(dowód: akta kontroli str. 496-543)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

5. Przydatność i poziom szkoleń i konsultacji WST w ocenie Partnera Wiodącego.

Opis stanu faktycznego

W ocenie Partnera Wiodącego dobrze zorganizowane zostały i zapewniały przydatną wiedzę przy realizacji Projektu szkolenia w zakresie przygotowania wniosku o dofinansowanie oraz w zakresie raportowania, informowania, promocji, kwalifikowalności i certyfikowania wydatków, które przeprowadził 30 września 2009 r. i 16 września 2009 r. Wspólny Sekretariat Techniczny w Krakowie. Podczas realizacji Projektu, WST udzielał również wyczerpujących konsultacji, w związku z problemami dotyczącymi realizacji umowy o dofinansowanie lub umowy partnerskiej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Partner Wiodący zatrudniał przy realizacji Projektu wykwalifikowanych pracowników merytorycznych oraz obsługi finansowo-księgowej, posiadających doświadczenie w obsłudze Programów Unii Europejskiej, a także zapewniał im warunki do wykorzystywania posiadanej w tym zakresie wiedzy.

(dowód: akta kontroli str. 507-543,584-587)

Ustalone 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.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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 Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie.

Rzeszów, dnia marca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler

Dyrektor
Stanisław Sikora

Marian Skrabalak
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

