



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 29 grudnia 2009 r.

**Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury**

KAP-410-06/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, (zwanej dalej ustawą o NIK), Najwyższa Izba Kontroli - Departament Administracji Publicznej - przeprowadziła w okresie od dnia 23 października do dnia 7 grudnia 2009 r. kontrolę realizacji zadania zamknięcia pomocy finansowej z funduszy strukturalnych w perspektywie budżetowej 2004 - 2006 przez Ministra Infrastruktury pełniącego funkcję Instytucji Pośredniczącej² (zwanej dalej IPOś) w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport. W toku kontroli uwzględniono także istotne dla zamknięcia pomocy działania prowadzone przez podmioty pełniące funkcję IPOś przed przejściem tych zadań przez Ministra Infrastruktury, tj. działania Ministra Transportu oraz Ministra Transportu i Budownictwa.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 16 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli **pozytywnie** ocenia, działania podjęte przez Ministra Infrastruktury w związku z zamknięciem pomocy finansowej na lata 2004 - 2006 w zakresie:

- zakończenia wdrażanych projektów oraz przygotowania dokumentacji związanej z zamknięciem Sektorowego Programu Operacyjnego Transport,

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² W okresie od dnia 30 czerwca 2004 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. Minister Infrastruktury a następnie Minister Transportu i Budownictwa pełnili funkcję Instytucji Zarządzającej Sektorowym Programem Operacyjnym Transport (SPO T). Od dnia 1 stycznia 2006 r. Ministrowi Transportu i Budownictwa, a następnie Ministrowi Transportu i Ministrowi Infrastruktury powierzono funkcję Instytucji Pośredniczącej SPO T, a funkcję Instytucji Zarządzającej SPO T wykonuje Minister Rozwoju Regionalnego.

- kompletności i prawidłowości przechowywania dokumentacji związanej z wdrażanym Programem,
- monitorowania wykonania zaleceń sformułowanych po kontrolach przeprowadzonych na miejscu realizacji projektów,
- wdrażania zaleceń sformułowanych po kontrolach systemów zarządzania i kontroli przeprowadzonych w Ministerstwie Infrastruktury,
- podejmowania działań windykacyjnych oraz informowania o nieprawidłowościach.

1. Kwota alokacji dla Sektorowego Programu Operacyjnego Transport (zwanego dalej SPO T) ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (zwanego dalej EFRR) wynosi 4 342 143,7 tys. zł³. Zgodnie z zaleceniami Instytucji Zarządzającej SPO T oraz za zgodą Instytucji Płatniczej, IPOś dokonała nadkontraktacji wydatków w ramach Programu na kwotę 1 371 217,4 tys. zł⁴, w wyniku czego wartość wydatków beneficjentów z EFRR zatwierdzonych przez IPOś na dzień 30 października 2009 r. wyniosła 5 624 854,4 tys. zł, tj. 129,5 % dostępnej alokacji.

Według stanu na dzień 30 października 2009 r. w ramach SPO T zostało zrealizowanych 147 projektów o łącznej wartości środków krajowych i EFRR wynoszącej 9 761 458,0 tys. zł. Do końca okresu kwalifikowalności wydatków w ramach SPO T, tj. do dnia 30 czerwca 2009 r. zostało zakończonych pod względem rzeczowym 141 ze 147 realizowanych projektów. W przypadku wszystkich sześciu niezakończonych projektów podpisano aneksy do umów o dofinansowanie, zgodnie z którymi beneficjenci zostali zobowiązani do sfinansowania pozostałych prac ze środków własnych oraz do przekazywania IPOś sprawozdań półrocznych z realizacji tych prac. Kontrola NIK wykazała, że przyjęty przez Ministerstwo Infrastruktury sposób postępowania z projektami niezakończonymi był zgodny z procedurą wydaną przez Instytucję Zarządzającą SPO T, dotyczącą uznawania projektu za niemożliwy do zrealizowania w okresie kwalifikowalności wydatków. Do dnia 30 października 2009 r. wszystkie 147 projektów w ramach SPO T zostało rozliczone finansowo i uznane za zakończone. W przypadku sześciu projektów niezakończonych rzeczowo rozliczenie dotyczyło ograniczonego zakresu, wynikającego z aneksów do umów o dofinansowanie zmniejszających zakres realizacji projektów objęty współfinansowaniem z EFRR.

Do dnia zakończenia kontroli NIK nie upłynął termin przekazania przez IPOś do Instytucji Zarządzającej SPO T dokumentów związanych z zamknięciem Programu. Zgodnie z decyzją Instytucji Zarządzającej sprawozdanie końcowe z realizacji Programu

³ Według kursu EUR obowiązującego na dzień przekazania środków do Beneficjentów.

⁴ Nadkontraktacja wydatków dotyczyła 66 projektów i została dokonana poprzez podpisanie nowych umów o dofinansowanie (28 projektów) oraz zwiększenie kwoty wydatków kwalifikowanych w umowach wcześniej zawartych poprzez ich aneksowanie (38 projektów).

powinno zostać przekazane w terminie do dnia 15 grudnia 2009 r. Zbiorcze poświadczenie i zestawienie wydatków zostanie przekazane po uzyskaniu stanowiska Komisji Europejskiej (zwanej dalej KE) odnośnie autokorekty wydatków SPO T za lata 2007 - 2009⁵ oraz po zakończeniu wszystkich kontroli w Programie, w tym w szczególności kontroli wrywkowych prowadzonych przez Instytucję Audytową.

2. Zgodnie z art. 38 ust. 6 rozporządzenia Rady WE nr 1260/1999 ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych wszystkie dokumenty dotyczące wydatków i kontroli związanych z pomocą z budżetu Unii Europejskiej (oryginały albo poświadczone kopie) należy przechowywać trzy lata od przekazania przez KE ostatniej płatności i zdaniem NIK Ministerstwo Infrastruktury jest należycie przygotowane do wypełnienia tego obowiązku w odniesieniu do SPO T⁶.

Wyniki kontroli NIK wykazały również, że w 15 objętych badaniem umowach o dofinansowanie zawarto postanowienia nakładające na beneficjentów obowiązek przechowywania dokumentacji projektów SPO T, co najmniej przez ten okres.

Kontrolą NIK objęto dokumentację dotyczącą: pięciu poświadczeń i zestawień wydatków za lata 2005 - 2009 (spośród 37 poświadczeń⁷), dokumentację 15 projektów⁸ (spośród 147 zrealizowanych w ramach SPO T) oraz cztery z dziewięciu sprawozdań⁹ z realizacji Programu przekazanych do Instytucji Zarządzającej SPO T. Ustalono, że przechowywana przez IPOś dokumentacja jest kompletna, tzn. zawiera wszystkie wnioski o płatność, na podstawie których zostały przygotowane ww. poświadczenia i zestawienia wydatków, a także wnioski o dofinansowanie, umowy z beneficjentami wraz z aneksami, sprawozdania z realizacji tych projektów, dokumentację z kontroli 15 projektów przeprowadzonych przez IPOś na miejscu oraz sprawozdania z realizacji Programu. Odnośnie badanej dokumentacji stwierdzono również, że zachowany został odpowiedni ślad rewizyjny, tzn. sporządzano listy sprawdzające określone w obowiązujących wersjach *Podręcznika Procedur Instytucji*

⁵ Autokorekta wydatków za lata 2007 - 2009 w wysokości 148 559,0 tys. zł została zgłoszona na podstawie art. 39 ust. 1 rozporządzenia Rady WE z dnia 21 czerwca 1999 r. nr 1260/1999 wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (Dz. Urz. UE. L. 1999.161.1 ze zm.) w związku z ustalonymi przez stronę polską nieprawidłowościami w realizacji Programu.

⁶ W obowiązującym w Ministerstwie jednolitym rzeczowym wykazie akt stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 36 Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2008 r. w sprawie wprowadzenia w Ministerstwie Infrastruktury jednolitego rzeczowego wykazu akt (Dz. Urz. MI Nr 8, poz. 45) wskazano, że dokumentacja związana z funduszami strukturalnymi Unii Europejskiej (zwanej dalej UE) podlega wieczystemu przechowywaniu. Ponadto, w Ministerstwie określono szczegółowo zasady przechowywania i termin przekazania do archiwum zakładowego całej dokumentacji związanej z wdrażaniem SPO T.

⁷ Przekazanych do IZ wg stanu na dzień 4 listopada 2009 r.

⁸ Do badania wybrano pięć projektów, dla których umowy dofinansowania zostały zawarte w okresie wykonywania przez MI funkcji IZ SPO T oraz dziesięć, dla których umowy dofinansowania zostały zawarte w okresie wykonywania przez MI funkcji IPOś (spośród projektów największych wartościowo z uwzględnieniem doboru projektów realizowanych w różnych latach i przez różnych beneficjentów).

⁹ Do kontroli wybrano sprawozdania przekazane przez IPOś do IZ SPOT za II kwartał 2006 r. oraz za I półrocze lat 2007 - 2009.

Pośredniczącej dla Sektorowego Programu Operacyjnego Transport oraz stosowano zasadę sprawdzenia przez co najmniej *dwie pary oczu*. Dane z realizacji 15 badanych projektów zostały rzetelnie wprowadzone do systemu informatycznego SIMIK.

3. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że Minister Infrastruktury wywiązał się z określonego w Porozumieniach w sprawie zarządzania SPO T¹⁰ obowiązku przeprowadzania kontroli na miejscu realizacji projektów. W całym okresie wdrażania Programu na miejscu realizacji projektu lub w siedzibie beneficjenta przeprowadzono łącznie 246 kontroli. Kontrolami objęto 146 ze 147 zrealizowanych projektów SPO T¹¹. Zgodnie z obowiązkiem określonym w § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 27 kwietnia 2007 r. w sprawie trybu kontroli realizacji projektów i programów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności¹² przeprowadzone zostały przez IPOś kontrole na zakończenie realizacji wszystkich 146 projektów.

Badaniem NIK objęto dokumentację z 28 kontroli na miejscu realizacji 15 projektów¹³ i ustalono, że kontrole przeprowadzane przez IPOś obejmowały elementy istotne dla prawidłowego rozliczenia środków pochodzących z budżetu UE i stanowiące warunek uznania ich przez KE jako kwalifikujące się do refundacji, tj. prawidłowość:

- prowadzenia przez beneficjentów wyodrębnionej ewidencji finansowo - księgowej dla realizowanych projektów,
- archiwizowania dokumentacji projektów,
- kwalifikowalności wydatków zgłoszonych do refundacji,
- kwalifikowalności kwoty podatku od towarów i usług.

Powyższe badanie wykazało również, że Minister Infrastruktury rzetelnie realizował swoje obowiązki w zakresie monitorowania wdrażania przez beneficjentów zaleceń pokontrolnych. W przypadku wszystkich 28 kontroli IPOś uzyskała od beneficjentów informacje dotyczące sposobu wdrożenia zaleceń pokontrolnych wraz ze stosowną dokumentacją potwierdzającą ich realizację. Z łącznej liczby 119 wydanych zaleceń pokontrolnych 115 zostało zrealizowanych, a cztery znajdowały się w trakcie realizacji.

¹⁰ W okresie objętym kontrolą NIK szczegółowe zadania przewidziane do realizacji przez IPOś SPO T zostały powierzone Ministrowi Infrastruktury na podstawie *Porozumienia w zakresie systemu realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004 – 2006* zawartego z Ministrem Rozwoju Regionalnego w dniu 26 kwietnia 2006 r. oraz *Porozumienia w sprawie zarządzania Sektorowym Programem Operacyjnym Transport na lata 2004 – 2006* zawartego z Ministrem Rozwoju Regionalnego oraz Ministrem Finansów w dniu 13 listopada 2007 r.

¹¹ Za wyjątkiem projektu Nr SPOT/3.2/6/IZ/2007, którego Beneficjentem była IZ SPO T. Zgodnie z § 21 ust. 5 Porozumienia w sprawie zarządzania SPO T z dnia 13 listopada 2007 r. za przeprowadzanie kontroli projektów własnych odpowiedzialna jest IZ.

¹² Dz. U. Nr 90, poz. 602.

¹³ Wybranych do badania pod kątem kompletności przechowywanej dokumentacji wg próby określonej w przypisie nr 8.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że w celu wywiązania się z obowiązku zapewnienia kontroli trwałości projektów zrealizowanych w ramach SPO T¹⁴, zgodnie z postanowieniami *Podręcznika Procedur Instytucji Pośredniczącej dla Sektorowego Programu Operacyjnego Transport*, IPOś przekazała w dniu 3 grudnia 2009 r. do beneficjentów wszystkich projektów pisma z prośbą o wypełnienie ankiet monitorujących trwałość projektów w terminie do dnia 15 grudnia 2009 r. Z udzielonych wyjaśnień wynika, że plan kontroli trwałości projektów SPO T zostanie opracowany w IPOś po dokonaniu analizy wyników ww. ankiet.

4. W okresie wdrażania Programu, instytucje zewnętrzne oraz audyt wewnętrzny przeprowadziły ogółem 31 kontroli systemu zarządzania i kontroli funkcjonującego w IPOś SPO T. Szczegółowym badaniem NIK objęto realizację zaleceń wydanych w wyniku dziesięciu losowo wybranych kontroli i audytów. Zalecenia te dotyczyły w szczególności:

- opracowania i uzupełnienia wewnętrznych procedur zarządzania i kontroli,
- wprowadzenia rozwiązań systemowych dotyczących przekazywania wyników kontroli do Instytucji Płatniczej,
- wprowadzania danych dotyczących kontroli prowadzonych przez IPOś do systemu SIMIK.

NIK ustaliła, że IPOś zrealizowała wszystkie zalecenia pokontrolne sformułowane w wyniku dziesięciu zbadanych audytów i kontroli, w szczególności poprzez:

- wprowadzenie niezbędnych zmian w *Podręczniku Procedur Instytucji Pośredniczącej dla Sektorowego Programu Operacyjnego Transport*,
- uregulowanie zagadnienia dotyczącego przekazywania wyników kontroli do Instytucji Płatniczej w Porozumieniu w sprawie zarządzania SPO T z dnia 13 listopada 2007 r.,
- uzupełnienie danych w systemie SIMIK.

5. W ocenie NIK, IPOś należycie (poza dwoma przypadkami opóźnień) wywiązywała się z obowiązków związanych z raportowaniem o nieprawidłowościach, które zostały stwierdzone w trakcie wdrażania SPO T. Badanie raportów o nieprawidłowościach oraz zestawień nieprawidłowości niepodlegających raportowaniu do KE za I i III kwartał 2007 r. oraz za I i II kwartał 2008 r. wykazało, że ww. dokumenty zostały sporządzone zgodnie z *Podręcznikiem Procedur Instytucji Pośredniczącej dla Sektorowego Programu Operacyjnego Transport*. Zestawienie i raporty za III kwartał 2007 r. oraz za I kwartał 2008 r.

¹⁴ Zgodnie z art. 30 ust. 4 rozporządzenia Rady WE nr 1260/1999, działanie zachowuje wkład, jeśli w ciągu 5 lat od momentu wydania decyzji w sprawie finansowania operacji (podpisania umowy o dofinansowanie projektu) nie nastąpiła w projekcie znacząca modyfikacja.

zostały przekazane do Instytucji Zarządzającej SPO T w terminach określonych w Porozumieniach w sprawie zarządzania SPO T. Natomiast zestawienie nieprawidłowości niepodlegających raportowaniu oraz kwartalne raporty dotyczące nieprawidłowości za I kwartał 2007 r. zostały przekazane do Instytucji Zarządzającej trzy dni po terminie wynikającym z ww. Porozumień, a raporty o nieprawidłowościach za II kwartał 2008 r. 14 dni po terminie określonym w Porozumieniach.

6. Na podstawie Porozumień w sprawie zarządzania SPO T IPOś została zobowiązana do podejmowania działań zmierzających do odzyskania od beneficjentów nienależnie wypłaconych kwot wraz z odsetkami.

Ustalenia kontroli NIK wykazały, że informacje dotyczące kwot odzyskanych od beneficjentów oraz pozostałych do odzyskania były gromadzone w Ministerstwie Infrastruktury w formie wyodrębnionej ewidencji księgowej dla poszczególnych projektów SPO T oraz pomocniczej bazy danych prowadzonej w programie Microsoft Excel. Według stanu na dzień 30 listopada 2009 r. w ww. ewidencjach zarejestrowano ogółem 42 potwierdzone nieprawidłowości wymagające dochodzenia od beneficjentów zwrotu nienależnie wypłaconych środków¹⁵ na łączną kwotę 76 385,1 tys. zł.

Na podstawie art. 67a § 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁶ Minister Infrastruktury dokonał umorzenia jednej należności beneficjenta – Miasta Rzeszów w wysokości 3 022,7 tys. zł. Umorzenie zostało dokonane po przeprowadzeniu analizy sytuacji finansowej beneficjenta oraz po uzyskaniu opinii Ministra Finansów dotyczącej możliwości umarzenia należności w ramach projektów SPO T.

Według stanu na dzień 30 listopada 2009 r. IPOś wygzekwowała od beneficjentów środki w wysokości 62 424,8 tys. zł, co stanowiło 85,1 % łącznej kwoty należności. Kwota pozostała do odzyskania wyniosła 10 937,6 tys. zł i dotyczyła czterech projektów (w tym odsetek w kwocie 10 179,5 tys. zł od należności w ramach jednego projektu realizowanego przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad). W stosunku do beneficjentów wszystkich czterech projektów IPOś podjęła działania windykacyjne.

W wyniku badania przez NIK terminowości działań windykacyjnych przeprowadzonego na próbie dziesięciu nieprawidłowości stwierdzono, że IPOś bez zbędnej zwłoki podejmowała

¹⁵ Nieprawidłowości zostały stwierdzone w szczególności: w trakcie weryfikacji wniosków beneficjentów o płatność, w wyniku kontroli na miejscu IPOś, kontroli UKS, IZ, KE, audytów wewnętrznych oraz zgłoszeń beneficjentów.

¹⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

czynności mające na celu wyegzekwowanie kwot należnych od beneficjentów. Działania te polegały m.in. na wysyłaniu do dłużników wezwań do zapłaty oraz na potrącaniu kwot należnych z kolejnych wniosków o płatność.

Ponadto, na podstawie badania przez kontrolerów NIK dokumentacji 15 nieprawidłowości, odnośnie których prowadzono czynności windykacyjne, stwierdzono, iż IPOś dokonywała naliczenia odsetek jak dla zaległości podatkowych liczonych od daty przekazania środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, tzn. w sposób określony w art. 211 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁷.

Przedstawiając powyższe oceny Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Zakończenie windykacji kwot pozostających do odzyskania od beneficjentów czterech projektów.
2. Systematyczne monitorowanie i kontrolę trwałości projektów SPO T.
3. Terminowe przekazywanie raportów o nieprawidłowościach.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

¹⁷ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.