



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-007-06/2014
P/14/113

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/113 – Wykonanie Lokalnych Strategii Rozwoju Obszarów Rybackich	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontroler	Tomasz Pomian – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91412 z dnia 3 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Szypliszki, ul. Suwalska 21, 16 – 411 Szypliszki (dalej zwany „Urzędem”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Grygień – Wójt Gminy Szypliszki (dowód: akta kontroli str. 3-5)	

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, realizację przez Gminę projektu pn. „Budowa publicznej, ogólnodostępnej plaży i kąpieliska z potrzebną zabudową usługową oraz infrastrukturą techniczną i drogową w miejscowości Becejły” w ramach Lokalnych Strategii Rozwoju Obszarów Rybackich.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia właściwe przygotowanie wniosku o dofinansowanie, realizacja projektu zgodnie z umową o dofinansowanie oraz prawidłowe sporządzenie wniosku o płatność. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- zmiany lokalizacji obiektów rekreacyjnych na obszarze ogólnodostępnej publicznej plaży w Becejłach (tj. przebieralni plażowej, wiaty turystycznej z siedziskami i stołem, dwóch wolnostojących zestawów – stół z siedziskami, grilla, zestawu zabawowego dla dzieci oraz 4 latarni parkowych) przed uzyskaniem decyzji o zmianie pozwolenia na budowę,
- niedostosowaniu do potrzeb osób niepełnosprawnych (w szczególności poruszających się na wózkach inwalidzkich) obiektów zlokalizowanych na ogólnodostępnej, publicznej plaży w Becejłach oraz wejść i dojść do tych obiektów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji projektów

1.1. Wnioski o dofinansowanie

Gmina Szypliszki zgodnie z postanowieniami uchwały nr XXVII/189/09 Rady Gminy Szypliszki² od 27 sierpnia 2009 r. jest członkiem Stowarzyszenia Lokalna Grupa Rybacka „Pojezierze Suwalsko-Augustowskie” (dalej zwaną „LGR”). Gmina nie ma swojego przedstawiciela w Komitecie LGR, mimo iż od 2009 r. członkiem tego Komitetu jest Sekretarz Gminy, Ewa Kleszczewska. Reprezentuje w nim sektor społeczny jako Prezes Stowarzyszenia Lokalnej Grupy Działania „Szelmę”. Informacje o możliwościach ubiegania się o pomoc w ramach Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”³ (dalej zwanego: „Programem”) Urząd pozyskiwał przede wszystkim ze strony internetowej LGR oraz w związku z członkostwem Gminy w LGR. (dowód: akta kontroli str. 6-9)

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

² Uchwała nr XXVIII/189/09 Rady Gminy Szypliszki z 27 sierpnia 2009 r. w sprawie przystąpienia Gminy Szypliszki do Lokalnej Grupy Rybackiej „Pojezierze Suwalsko- Augustowskie”.

³ Program ogłoszony w obwieszczeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 lipca 2009 r. (M.P. Nr 51, poz. 739 ze zm.)

Trzech pracowników Urzędu uczestniczyło w szkoleniu (13 kwietnia 2011 r.) zorganizowanym przez LGR dla potencjalnych wnioskodawców⁴, zaś Sekretarz Gminy w pięciu szkoleniach⁵ zorganizowanych w latach 2011-2012 dla członków Komitetu.

(dowód: akta kontroli str. 8-9)

Jak wyjaśnił Wójt Gminy Szypliszki „przy przygotowaniu wniosków o dofinansowanie nie korzystano z pomocy pracowników biura LGR i pomocy ekspertów zatrudnionych przez LGR. Przy sporządzeniu wniosku nr LGR/II/2012/37 korzystano (nieodpłatnie) z pomocy członka Komitetu LGR Pani Elżbiety Pszczoły”.

(dowód: akta kontroli str. 8-9)

W okresie objętym kontrolą Urząd złożył trzy wnioski o dofinansowanie w ramach środka 4.1. Rozwój obszarów zależnych od rybactwa z wyłączeniem realizacji operacji polegających na funkcjonowaniu lokalnej grupy rybackiej oraz nabywaniu umiejętności i aktywizacji lokalnych społeczności. I tak:

- wniosek (nr ewidencyjny LGR/I/2011/44, złożony w I naborze 1 lipca 2011 r. o godz. 11.40) o dofinansowanie kwotą 934.787,50 zł operacji pt. „Zagospodarowanie terenu kompleksu i plaży gminnej nad jeziorem Szelment Mały w miejscowości Becejły” polegającej na budowie ogrodzenia, dojazdu z placem postojowym, wiat drewnianych, obiektów małej architektury, pomostu pływającego, obiektów kubaturowych (budynek z salą rekreacyjną i sauną, budynek magazynowy sprzętu wodnego, budynek toalet ogólnodostępnych i towarzyszącej im infrastruktury technicznej) oraz promocję obszaru działania LGR wpisującej się w działanie *Wzmocnienie konkurencyjności i utrzymania atrakcyjności obszarów zależnych od rybactwa*,
- wniosek (nr ewidencyjny LGR/II/2012/37, złożony w II naborze 15 marca 2012 r. o godz. 10.07) o dofinansowanie kwotą 874.279,00 zł operacji pt. „Budowa publicznej, ogólnodostępnej plaży i kąpieliska z potrzebną zabudową usługową oraz infrastrukturą techniczną i drogową w miejscowości Becejły” polegającej na budowie ogrodzenia, dojazdu z placem postojowym, wiat drewnianych, obiektów małej architektury, pomostu pływającego, obiektów kubaturowych (budynek z salą rekreacyjną i sauną, budynek magazynowy sprzętu wodnego, budynek toalet ogólnodostępnych i towarzyszącej im infrastruktury technicznej) oraz promocję obszaru działania LGR wpisujących się w działanie *Wzmocnienie konkurencyjności i utrzymania atrakcyjności obszarów zależnych od rybactwa*,
- wniosek (nr ewidencyjny LGR/V/2013/61, złożony w V naborze 25 listopada 2013 r. o godz. 12.25) o dofinansowanie kwotą 184.960,00 zł operacji pt. „Zagospodarowanie miejsca wypoczynku nad jeziorem Kaletnik” polegającej na wykonaniu nawierzchni plaży, placu pod toalety, obiektów małej architektury (wiat, obudowy toalet, placu zabaw) oraz promocję obszaru (wydanie albumu) wpisującej się w działanie *Wzmocnienie konkurencyjności i utrzymania atrakcyjności obszarów zależnych od rybactwa*.

Wnioski te złożone zostały na formularzu W-2/4.1 wraz z niezbędnymi załącznikami oraz dokumentami dodatkowymi tj. m.in.: studium wykonalności, kopią dokumentu stwierdzającego prawo do dysponowania nieruchomością na cel związany z realizacją operacji, pozwoleniem na budowę, szczegółowym opisem operacji, z podaniem kosztów jej realizacji oraz wskazaniem źródeł finansowania, opisem kampanii promocyjnej wraz z harmonogramem działań informacyjnych, dokumentami niezbędnymi do oceny operacji pod kątem zgodności z kryteriami wyboru określonymi w Lokalnej Strategii Rozwoju Obszarów Rybackich (dalej zwanej: „LSROR”).

Urząd otrzymał z LGR potwierdzenie złożenia wszystkich tych wniosków zawierające nr ewidencyjny wniosku, datę oraz godzinę jego złożenia. LGR nie żądał wyjaśnień lub uzupełnienia złożonych wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 10-59)

⁴ Zakres szkolenia obejmował między innymi: informacje o możliwości uzyskania wsparcia finansowego w ramach środka 4.1. Rozwój obszarów zależnych od rybactwa, na terenie objętym LSROR oraz zasad ubiegania się o dofinansowanie.

⁵ Zakres szkoleń obejmował między innymi: zasady funkcjonowania Komitetu, procedury stosowane przez Komitet, prawidłowe przygotowanie wniosku o dofinansowanie projektu, kwalifikowalność wydatków, monitoring i ewaluację LSROR.

Stosownie do przepisów § 26 i § 28 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 października 2009 r.⁶, Urząd otrzymał w terminie do 45 dni od dnia, w którym upłynął termin składania wniosków o dofinansowanie informacje o: wybraniu lub niewybraniu operacji, liczbie uzyskanych punktów pod względem spełniania kryteriów wyboru operacji, miejscu na liście wybranych operacji oraz czy operacja mieści się w ramach limitu dostępnych środków finansowych. I tak:

- informacja dotycząca wniosku nr LGR/II/2011/44 wpłynęła 20 lipca 2011 r. tj. 20 dni od dnia w którym upłynął termin składania wniosków o dofinansowanie. Wskazano w niej, iż: operacja w wyniku oceny otrzymała 45 pkt, umieszczono ją na 13 miejscu listy rankingowej i nie jest możliwe jej dofinansowanie,
- informacja dotycząca wniosku nr LGR/II/2012/37, wpłynęła 6 kwietnia 2012 r. tj. 22 dni od dnia w którym upłynął termin składania wniosków o dofinansowanie. Wskazano w niej, iż: operacja w wyniku oceny otrzymała 50 pkt, umieszczono ją na 7 miejscu listy rankingowej i wnioskodawcy przysługuje prawo odwołania się od oceny punktowej Komitetu (wniosek nie mieścił się na liście operacji do dofinansowania). W związku z tym Urząd w dniu 11 kwietnia 2012 r. (tj. w terminie na składanie odwołań) złożył wniosek o ponowną ocenę operacji. W informacji otrzymanej 2 maja 2012 r. LGR podała, że Komitet ponownie rozpatrzył operację w zakresie kryteriów wyboru określonych w odwołaniu⁷, przyznając 55 punktów i umieszczając ją na 1 miejscu listy rankingowej. Tak więc operacja została wybrana do dofinansowania,
- informacja dotycząca wniosku nr LGR/V/2013/61, wpłynęła 10 stycznia 2014 r. tj. 24 dni od dnia w którym upłynął termin składania wniosków o dofinansowanie. Wskazano w niej, iż: operacja w wyniku oceny otrzymała 55 pkt, umieszczono ją na 7 miejscu listy rankingowej i wybrana została do dofinansowania w ramach dostępnego limitu środków finansowych. (dowód: akta kontroli str. 11, 36-41, 56-59, 338-339)

Urząd nie składał odwołania od decyzji Komitetu LGR w związku z niewybraniem wniosku nr LGR/II/2011/44 do dofinansowania. (dowód: akta kontroli str. 10-22)

Na wezwanie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego⁸ (na podstawie przepisu § 31 ust. 3 i 4 rozporządzenia wykonawczego do osi 4) w dwóch zakwalifikowanych do dofinansowania projektach Urząd składał wyjaśnienia i usuwał braki. I tak w związku z:

- wnioskiem nr LGR/II/2012/37, Urząd otrzymał dwa wezwania (z 26 października 2012 r. i 22 stycznia 2013 r.), w wyniku których złożył wyjaśnienia i uzupełnienia (7) - zakres rzeczowy projektu nie uległ zmianie,
- wnioskiem nr LGR/V/2013/61, Urząd otrzymał trzy wezwania (z 7 i 24 lutego 2014 r. oraz 19 marca 2014 r.), w wyniku których złożył wyjaśnienia i uzupełnienia (25) - zakres rzeczowy projektu nie uległ zmianie. (dowód: akta kontroli str. 60-79, 103-119)

⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 października 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty i zwracania pomocy finansowej na realizację środków objętych osią priorytetową 4 - Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa, zawartą w programie operacyjnym "Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013" (Dz. U. z 2009 r. Nr 177, poz. 1371 ze zm.). Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem wykonawczym do osi 4”.

⁷ Ponownej oceny wniosku dokonał 4-osobowy Zespół (z wyłączeniem: członków oceniających wnioski pierwotnie i E.K. – Sekretarz Gminy Szypliszki). Ponownie głosowano nad jednym kryterium „zaangażowanie społeczności lokalnej, udział innych partnerów”, któremu przyznano maksymalną ilość 10 punktów (we wcześniejszej ocenie przyznano temu kryterium 5 pkt), co przy uwzględnieniu poprzednich wyników (5-ciu kryterium przyznano łącznie 45 pkt) dało łącznie 55 pkt. W związku z tym, iż 7 operacji uzyskało 55 pkt, Komitet głosował nad kolejnością tych operacji. Z 24 członków Komitetu, 8 wyłączono, bądź wykluczono (w tym wszystkich oceniających wcześniej tą operację i E.K. – Sekretarz Gminy Szypliszki). W wyniku głosowania ustalono, iż operacja Nr 37 zajmie pierwsze miejsce.

⁸ dalej zwanego: „Urzędem Marszałkowskim”.

1.2. Umowa o dofinansowanie

Urząd do końca kwietnia 2014 r. zawarł z Urzędem Marszałkowskim dwie umowy o dofinansowanie projektów realizowanych w ramach osi priorytetowej 4 – Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa. I tak:

- umowę nr 00002-6173-SW1000037/13 z 16 kwietnia 2013 r. (na podstawie wniosku nr LGR/II/2012/37) na realizację w terminie od marca 2013 roku do września 2013 roku zadania pt. „Budowa publicznej, ogólnodostępnej plaży i kąpieliska z potrzebną zabudową usługową oraz infrastrukturą techniczną i drogową w miejscowości Becejły”, w której określono: wysokość dofinansowania na poziomie 604.942,84 zł, w tym 453.707,13 zł ze środków Unii Europejskiej, zakres rzeczowy (zagospodarowanie terenu: roboty ziemne, roboty w zakresie nawierzchni, roboty w zakresie małej architektury, wyposażenie i ogrodzenie plaży, kompleks budynków – magazyn, sauna, wc publiczny; remont nawierzchni drogi dojazdowej, remont instalacji elektrycznych i sanitarnych; nadzór inwestorski oraz działania promocyjne) realizowanych w ramach jednego etapu, główne zobowiązania beneficjenta (spełnianie warunków określonych w Programie, udokumentowanie poniesionych kosztów, osiągnięcie i zachowanie celu operacji⁹, sporządzanie sprawozdań rocznych i końcowych z realizacji operacji, prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych - § 6 umowy),
- umowę nr 00005-6173-SW1000061/14 z 7 kwietnia 2014 r. (na podstawie wniosku nr LGR/V/2013/61) na realizację w terminie od marca 2014 roku do października 2014 roku zadania pt. „Zagospodarowanie miejsca wypoczynku nad jeziorem Kaletnik”, w której określono: wysokość dofinansowania na poziomie 184.960 zł, w tym 138.720 zł ze środków Unii Europejskiej, zakres rzeczowy (I etap – roboty przygotowawcze; wykonanie nawierzchni plaży oraz montaż wyposażenia: koszy, ławeczek; wykonanie placu pod toalety systemowe typu TOI-TOI; mała architektura: konstrukcja obudowy toalet, konstrukcja 3 wiat, schody terenowe, plac zabaw; działania promocyjne – wydanie albumu), główne zobowiązania beneficjenta (spełnianie warunków określonych w Programie, udokumentowanie poniesionych kosztów, osiągnięcie i zachowanie celu operacji¹⁰, sporządzanie sprawozdań rocznych i końcowych z realizacji operacji, prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych - § 6 umowy).

(dowód: akta kontroli str. 80-102, 120-141)

Postanowienia umów o dofinansowanie dotyczące terminów realizacji oraz zakresu rzeczowo-finansowego były zgodne z wnioskami o dofinansowanie złożonymi w LGR.

(dowód: akta kontroli str. 25-35, 44-55, 84-102, 122-141)

W związku z realizacją operacji¹¹ w ramach osi priorytetowej 4 – Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa Urząd udzielił jednego zamówienia publicznego (w trybie przetargu nieograniczonego) w kwocie 871,0 tys. zł.

Analiza dokumentacji ww. zamówienia wykazała m.in., że:

- ogłoszenia o przetargu zamieszczone zostały w miejscach określonych w art. 40 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹²,
- wartość zamówienia została określona na podstawie kosztorysu inwestorskiego (art. 33 pzp),
- w SIWZ zawarto wszystkie elementy wymagane przepisem art. 36 ust. 1 pzp,
- w myśl art. 29 ust. 2 pzp zapewniono warunki udziału w postępowaniu, które nie utrudniały uczciwej konkurencji,

⁹ Cel operacji: „Podniesienie atrakcyjności turystycznej, tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości i poprawy jakości życia mieszkańców obszaru Pojezierza Suwalsko-Augustowskiego, zlokalizowanego w Gminie Szypliszki, poprzez budowę infrastruktury publicznej, turystycznej, zagospodarowanie terenu plaż wraz z potrzebną zabudową usługową oraz techniczną i drogową” (§ 3 ust. 4 umowy).

¹⁰ Cel operacji: „Podniesienie atrakcyjności turystycznej, tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości i poprawy jakości życia mieszkańców obszaru Pojezierza Suwalsko-Augustowskiego, zlokalizowanego w Gminie Szypliszki, poprzez wzniesienie infrastruktury publicznej, turystycznej, zagospodarowanie miejsca wypoczynku” (§ 3 ust. 4 umowy).

¹¹ „Budowa publicznej, ogólnodostępnej plaży i kąpieliska z potrzebną zabudową usługową oraz infrastrukturą techniczną i drogową w miejscowości Becejły”

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm. Ustawa zwana dalej „ppz”.

- wykonawcę zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 pzp wyłoniono w oparciu o wcześniej ustalone kryteria (najniższą cenę),
- zamówienie zostało zrealizowane zgodnie z umową i SIWZ.
(dowód: akta kontroli str. 142-164)

Kwota zamówień publicznych na realizację 2 zadań ujętych w części projektu dotyczącej inspektora nadzoru i promocji projektu (opracowanie i wydanie albumu) wyniosła łącznie 50.000 zł. Zamówienia te zostały udzielone 2 wykonawcom bez stosowania przepisów pzp (na podstawie ofert zebranych od co najmniej trzech wykonawców lub usługodawców), zgodnie z art. 4 pkt 8 pzp.
(dowód: akta kontroli str. 165-175)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie przygotowania projektów do realizacji.

2. Realizacja projektów

2.1. Prawdliwość wydatkowania środków publicznych otrzymanych na realizację projektów

Opis stanu
faktycznego

Koszty całkowite zadania dotyczącego budowy publicznej ogólnodostępnej plaży w Becejlach wyniosły 921.000 zł z czego wydatki kwalifikowalne stanowiły kwotę 687.286,56 zł. Kwota dofinansowania ze środków Europejskiego Funduszu Rybackiego wyniosła 584.193,56 zł, zaś udział własny gminy - 336.806,44 zł.

(dowód: akta kontroli str. 176)

W związku z realizacją projektu wyodrębniono rachunek bankowy, z którego przekazywano środki na pokrycie wydatków związanych z dofinansowanym przedsięwzięciem. W dniu 11 czerwca 2013 r. na ten rachunek wpłynęła zaliczka w wysokości 604.942,84 zł. Wypłacane z rachunku kwoty były zgodne z zapisami ujętymi w ewidencji księgowej prowadzonej dla realizowanego zadania.
(dowód: akta kontroli str. 177-178)

Projekt został zrealizowany zgodnie terminami wynikającymi z zawartych umów z wykonawcami oraz umowy o dofinansowanie (tj. w okresie od marca do września 2013 r.). Prace na obiekcie zakończono 29 sierpnia 2013 r.¹³, tj. w terminie określonym w umowie¹⁴ z wykonawcą, co potwierdzone zostało protokołem technicznym odbioru robót.

Ogłędziny przeprowadzone 17 czerwca 2014 r. w ramach niniejszej kontroli wykazały, że zakres wykonanych prac odpowiadał określonymu w umowie o dofinansowanie zestawieniu rzeczowemu operacji¹⁵. Przy czym stwierdzone podczas oględzin progi (w drzwiach wejściowych do budynku rekreacyjnego oraz toalety publicznej) w znaczącym stopniu utrudniają dostęp do tego obiektu osobom niepełnosprawnym. W ramach projektu zrealizowano: budynek rekreacyjny (z salą rekreacyjną, toaletą i sauną), magazyn sprzętu wodnego, toaletę publiczną, wiatę turystyczną (z siedziskami i stołem), zestaw zabawowy dla dzieci, przebieralnię plażową, wiatę (osłonę na kontenery), grill, dwa zestawy ław z siedziskami, drewniany pomost pływający, wyposażenie (4 kajaki, 2 łodzie, 2 rowery wodne, zjeżdżalnię wodną oraz basenową, kosze na śmieci), ogrodzenie plaży, oświetlenie terenu (4 latarnie parkowe) wraz z instalacją elektryczną, nawierzchnię drogi dojazdowej oraz wydano album ze zdjęciami i wierszami.

Prace budowlane zrealizowano na podstawie decyzji Starosty Suwalskiego Nr 313/2012 z 16 sierpnia 2012 r. o pozwoleniu na budowę, zmienionej decyzją Nr 277/2013 z 10 września 2013 r. (dotyczyła zmiany lokalizacji obiektów rekreacyjnych, tj. przebieralni plażowej, wiaty turystycznej, grilla, zestawu zabawowego dla dzieci i 4 latarni parkowych). W związku z tym, iż wszystkie prace na obiekcie zakończono 29 sierpnia 2013 r., zmiana lokalizacji ww. obiektów rekreacyjnych została wprowadzona jeszcze przed uzyskaniem decyzji o zmianie pozwolenia na budowę.
(dowód: akta kontroli str. 179-238)

¹³ Potwierdzone wpisem w dzienniku budowy przez kierownika budowy i inspektora nadzoru.

¹⁴ Umowa na roboty budowlane z 14 czerwca 2013 r.

¹⁵ Zestawienie rzeczowo – finansowe operacji stanowiące załącznik nr do umowy nr 00002-6173-SW1000037/13 z 16.04.2013 r.

Wysokość poniesionych przez Urząd wydatków odpowiadała postanowieniom zawartych umów z wykonawcami i umowy o dofinansowanie oraz została prawidłowo ujęta w ewidencji księgowej prowadzonej dla projektu. Wydatki na realizację projektu „Budowa publicznej, ogólnodostępnej plaży i kąpieliska z potrzebną zabudową usługową oraz infrastrukturą techniczną i drogową w miejscowości Becejły” wyniosły łącznie 921.000 zł, w tym: 871.000 zł na roboty budowlane, 20.000 zł na usługi inżynierskie – nadzór inwestorski, 30.000 zł opracowanie i wydanie albumu ze zdjęciami i wierszami (500 szt.).

(dowód: akta kontroli str. 176, 264-277)

W związku z zakończeniem realizacji projektu Urząd złożył wniosek o płatność 30 września 2013 r. tj. w terminie wynikających z postanowień § 8 umowy¹⁶ o dofinansowanie, w którym wskazano:

- koszty całkowite projektu – 921.000 zł,
 - koszty kwalifikowalne – 691.246,11 zł,
 - kwotę dofinansowania – 587.559,18 zł.
- (dowód: akta kontroli str. 239-277)

Korekty wniosku o płatność były składane dwukrotnie (18 listopada 2013 r. i 27 listopada 2013 r.) wraz z uaktualnionym o wprowadzone zmiany wnioskiem o płatność. Dotyczyły one m.in.: korekty kosztów (zmniejszenie o 3.515,14 zł) w związku z niezaliczeniem do kosztów kwalifikowanych zjeżdżalni basenowej dużej, wskazania okresu realizacji operacji odpowiadającego zapisom umowy o dofinansowanie, nazw robót budowlanych i usług wykonywanych w ramach projektu, uzupełnienia we wniosku pozycji dotyczących osiągniętych wskaźników operacji, informacji o załącznikach do wniosku o płatność. Wprowadzone zmiany nie wykraczały poza zakres rzeczowo-finansowy projektu określony w umowie o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 278-309)

We wniosku o płatność złożonym 27 listopada 2013 r. dokonano rozliczenia dofinansowania, wskazując kwotę kosztów kwalifikowanych o dokonaną korektę (3.515,14 zł dotyczącą zjeżdżalni basenowej) – 687.286,56 zł. Ponadto we wniosku oraz sprawozdaniu końcowym z realizacji projektu wskazano, że został zrealizowany cel (określony w umowie o dofinansowanie) jakim było: „podniesienie atrakcyjności turystycznej, tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości i poprawy jakości życia mieszkańców obszaru Pojezierza Suwalsko-Augustowskiego, zlokalizowanego w Gminie Szypliszki, poprzez budowę infrastruktury publicznej, turystycznej, zagospodarowanie terenu plaż wraz z potrzebną zabudową usługową oraz techniczną i drogową”.

Sprawozdanie końcowe zostało złożone razem z wnioskiem o płatność końcową, co było zgodne z przepisem § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu, trybu i terminów przekazywania sprawozdań oraz trybu i zakresu rozliczeń w ramach Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”¹⁷ oraz postanowieniami § 6 ust.1 pkt 4 umowy o dofinansowanie. W sprawozdaniu wskazano, iż zrealizowane zostały plany rzeczowe projektu. Stan ten potwierdziły oględziny przeprowadzone w trakcie niniejszej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 301-303)

Działania Urzędu związane z realizacją projektu „Budowa publicznej, ogólnodostępnej plaży i kąpieliska z potrzebną zabudową usługową oraz infrastrukturą techniczną i drogową w miejscowości Becejły” były kontrolowane przez Urząd Marszałkowski. Przeprowadzono jedną kontrolę obejmującą ocenę dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku której pismem z dnia 23 września 2013 r. Urząd został poinformowany o pozytywnej ocenie postępowania bez formułowania wniosków pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 310-316)

¹⁶ Umowy nr 00002-6173-SW1000037/13.

¹⁷ Dz. U. Nr 142, poz. 1163 ze zm.

Urząd w latach 2007-2013 nie korzystał z innych (niż wymienione w pkt. 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) środków w ramach Programu. W ramach PROW 2007-2013¹⁸ realizowano zadania:

- „Remont biblioteki wraz z zagospodarowaniem terenu w miejscowości Kaletnik” w 2010 r. - wartość zadania: 357.745 zł, kwota dofinansowania: 199.131 zł,
- „Budowa wodociągu na terenie miejscowości: Kaletnik, Dębowo, Polule, Słobódka, Żyrwiny, Romaniuki, Aleksandrówka, Zaboryszki” w 2010 r. - wartość zadania: 1.604.116,15 zł, kwota dofinansowania: 986.136 zł,
- „Zagospodarowanie terenu w centrum wsi Szypliszki” w 2010 r. - wartość zadania: 138.350 zł, kwota dofinansowania: 85.051 zł,
- „Remont stacji wodociągowej we wsi Szypliszki” w 2012 r. – wartość zadania: 1.509.599,88 zł, kwota dofinansowania: 907.548 zł,
- „Rewitalizacja terenów w centrum wsi Słobódka” w 2012 r. - wartość zadania: 264.543,50 zł, kwota dofinansowania: 159.539 zł,
- „Zagospodarowanie przestrzeni publicznej we wsi Becejły” w 2013 r. - wartość zadania: 27.060 zł, kwota dofinansowania: 17.000 zł,
- „Rozbudowa stacji wodociągowej w miejscowości Kaletnik w 2014 r. - wartość zadania: 1.385.700 zł, kwota dofinansowania: 791.348 zł,
- „Zagospodarowanie przestrzeni publicznej we wsi Czerwonka” w 2014 r. - wartość zadania: 30.750 zł, kwota dofinansowania: 20.000 zł.

Ponadto Urząd w latach 2010-2014:

- w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki realizował 5 zadań¹⁹ o łącznej wartości 1.628.098 zł, w tym 1.574.073 zł stanowiła kwota dotacji,
- w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Litwa – Polska 2007-2013 realizował 2 projekty: „Kulturalne ABC” w 2010 r. (wartość zadania: 255.144 zł, kwota dofinansowania: 216.873 zł) i „Remont hali sportowej przy budynku Zespołu Szkół w Słobódce w ramach projektu – Transgraniczna sieć sportów zielonych” w 2014 r. (wartość zadania: 1.132.990 zł, kwota dofinansowania: 963.040 zł),
- w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 realizował zadanie „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa Podlaskiego – część II, administracja samorządowa” – wartość zadania: 227.368 zł, kwota dofinansowania: 193.262 zł. (dowód: akta kontroli str. 317-319)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zmiana lokalizacji części obiektów rekreacyjnych (tj. przebieralni plażowej, wiaty turystycznej z siedziskami i stołem, dwóch wolnostojących zestawów – stół z siedziskami, grilla, zestawu zabawowego dla dzieci oraz 4 latarni parkowych) wykonanych w ramach budowy publicznej, ogólnodostępnej plaży gminnej w miejscowości Becejły – została dokonana przed uzyskaniem decyzji o zmianie pozwolenia na budowę, czym naruszono art. 36a Prawa budowlanego. W szczególności:

- 29 sierpnia 2013 r. w dzienniku budowy dokonano następujących wpisów: 1/J. U. – kierownik budowy „zakończono wszelkie roboty na obiekcie objęte dokumentacją techniczną, pozwoleniem na budowę oraz zamiennym pozwoleniem na budowę dotyczącym zmiany lokalizacji obiektów wiat, placu zabaw, latarni zewnętrznych. Teren uporządkowano po uprzednim wykonaniu nawierzchni utwardzonych z kamienia łamanego. Wykonano odsiew trawy i uporządkowano przyległy teren. W dniu dzisiejszym zgłaszam obiekt gotowy do odbioru”, 2/A. P. – inspektor nadzoru

¹⁸ Określonego w ustawie z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. z 2013 r., poz. 173).

¹⁹ 5 zadań w ramach POKL: „Zespoły przedszkolne w Gminie Szypliszki”, „Indywidualizacja procesu nauczania w klasach I-III szkół podstawowych w Gminie Szypliszki”, „Wykorzystaj swoją szansę”, „Lepsza szkoła” i „Działam, myślę, jestem”.

„potwierdzam zakończenie prac na obiekcie. Potwierdzam gotowość do odbioru. Na tym dziennik zakończono i podpisano”,

- 30 sierpnia 2013 r. 4-osobowa Komisja (w składzie: A. P. - inspektor nadzoru, dwóch pracowników Urzędu Gminy – J. M. J. i Z. L. oraz wykonawca i jednocześnie kierownik budowy – J. U.) dokonała – bez uwag - odbioru robót inwestycji pn. „Budowa publicznej, ogólnodostępnej plaży i kąpieliska z potrzebną zabudową usługową oraz infrastrukturą techniczną i drogową w miejscowości Becejły”,
- 30 sierpnia 2013 r. uprawniony geodeta dokonał inwentaryzacji powykonawczej budowy plaży gminnej,
- 10 września 2013 r. została wydana decyzja Starosty Suwalskiego Nr 277/2013 o zmianie pozwolenia na budowę (AIB.6740.7.28.2012) z 16 sierpnia 2012 r.²⁰. Zakres zmian obejmował zmianę lokalizacji przebieralni plażowej, wiaty turystycznej z siedziskami i stołem, dwóch wolnostojących zestawów – stół z siedziskami, grilla, zestawu zabawowego dla dzieci oraz 4 latarni parkowych. Niniejsza decyzja stała się ostateczna 26 września 2013 r.

Przesłuchani w charakterze świadka dwaj pracownicy Urzędu Gminy Szypliszki (J. M. J. – inspektor ds. inwestycji i infrastruktury; Z. L. – inspektor ds. gospodarki ziemią i planowania przestrzennego) uczestniczący 30 sierpnia 2013 r. w odbiorze robót pn. „Budowa publicznej, ogólnodostępnej plaży i kąpieliska z potrzebną zabudową usługową oraz infrastrukturą techniczną i drogową w miejscowości Becejły” zeznali, iż sprawdzali jedynie czy zakres wykonanych prac jest zgodny z umową z wykonawcą tej inwestycji oraz z umową o dofinansowanie inwestycji. W wyniku weryfikacji zamówionego zakresu rzeczowego ze zrealizowanym potwierdzili w protokole odbioru ich zgodność. Natomiast weryfikacja inwestycji pod względem formalno-budowlanym spoczywała na inspektorze nadzoru, z którym Gmina Szypliszki zawarła umowę na pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego z 17 czerwca 2013 r. W § 3 ust. 1 umowy przewidziano sprawowanie przez inspektora nadzoru inwestorskiego kontroli zgodności realizacji inwestycji z projektem i pozwoleniem na budowę, przepisami i obowiązującymi Polskimi Normami oraz zasadami wiedzy technicznej. W związku tym byli przekonani, że wszystkie dokumenty formalno-prawne są kompletne. Wójt Gminy Szypliszki wyjaśnił, że *„zmianę lokalizacji części obiektów rekreacyjnych małej architektury, w ramach budowy plaży publicznej, wprowadzono na wniosek inwestora, tj. Gminy Szypliszki, gdyż pierwotna lokalizacja drastycznie ograniczałaby powierzchnię plażowania. Działania w tym zakresie powierzono inspektorowi nadzoru oraz wykonawcy robót w ramach posiadanych przez nich kompetencji”*. Ponadto Wójt Gminy Szypliszki 14 czerwca 2013 r. upoważnił inspektora nadzoru – A.P. do reprezentowania Gminy Szypliszki przy realizacji inwestycji pn. „Budowa publicznej, ogólnodostępnej plaży i kąpieliska z potrzebną zabudową usługową oraz infrastrukturą techniczną i drogową w miejscowości Becejły”.

(dowód: akta kontroli str. 179-217, 320-337, 340-343)

2. Obiekty zrealizowane w ramach budowy publicznej, ogólnodostępnej plaży gminnej w miejscowości Becejły nie zostały dostosowane, wbrew art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, do potrzeb osób niepełnosprawnych, w szczególności poruszających się na wózkach inwalidzkich. Nie były spełnione warunki określone w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²¹, w tym:
 - wysokość progu w drzwiach wejściowych do budynku rekreacyjnego oraz toalety publicznej wynosi ok. 10 cm (wysokość ta nie może przekraczać 2 cm). Dojście do tych obiektów jest utrudnione ze względu na ułożoną z wystających kamieni nawierzchnię (§ 62 ust. 3),
 - pomieszczenia toalet (publicznej oraz w budynku rekreacyjnym) nie posiadały wymaganej przestrzeni manewrowej (co najmniej 1,5 m x 1,5 m) oraz nie zainstalowano w nich uchwytów ułatwiających korzystanie z urządzeń

²⁰ Wniosek o zmianę pozwolenia na budowę gmina złożyła w Starostwie Powiatowym w Suwałkach w dniu 9 sierpnia 2013 r.

²¹ Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem sprawie warunków technicznych”.

higienicznosanitarnych. Również drzwi miały szerokość 0,8 m zamiast co najmniej 0,9 m (§ 86 pkt 1 i 4, § 85 ust. 2 pkt 1),

- dojście od miejsca utwardzonego (koniec drogi dojazdowej) do poszczególnych obiektów (np. wiaty turystycznej, przebieralni plażowej, pomostu pływającego, grilla, stołów z siedziskami) jest znacznie utrudnione (bruzdy i nierówności po wodach opadowych, syпки piasek, miejscami różnica terenu wynosi ponad 10%).

W projekcie zamiennym zagospodarowania terenu (stanowiącego załącznik Nr 1 do decyzji o zatwierdzeniu zamiennego projektu budowlanego w pozwoleniu na budowę) w pkt. 5.5 „Dostępność dla osób niepełnosprawnych” podano, iż „obiekty budowlane zlokalizowane na obszarze inwestycji nie posiadają żadnych barier architektonicznych utrudniających dostęp osobom niepełnosprawnym. Wszystkie dojścia i wejścia do projektowanych obiektów należy wykonać kształtując przyległe budynkom posadzki tak by dostęp był zapewniony bezpośrednio z terenu”.

Zeznania (odnoszące się do sprawowania kontroli nad realizacją inwestycji przez inspektora nadzoru) przesłuchanych w charakterze świadków dwóch pracowników Urzędu Gminy w Szypliszkach przytoczono w pkt 1 sekcji ustalone nieprawidłowości.

W wyjaśnieniu Wójt Gminy Szypliszki podał, iż zadania związane z realizacją inwestycji powierzono „inspektorowi nadzoru oraz wykonawcy robót w ramach posiadanych przez nich kompetencji”. (dowód: akta kontroli str. 218-238, 321-337, 340-343)

Zgodnie z art. 25 pkt 1 Prawa budowlanego do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego należy reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji między innymi z projektem i pozwoleniem na budowę, zaś zgodnie z art. 22 pkt 3 ww. ustawy do podstawowych obowiązków kierownika budowy należy między innymi zorganizowanie budowy i kierowanie budową w sposób zgodny z projektem i pozwoleniem na budowę. Zgodnie z wpisami w dzienniku budowy: kierownikiem budowy był J. U. a inspektorem nadzoru inwestorskiego A. P.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w zakresie realizacji projektu.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², wnosi o:

1. Przestrzeganie przepisów prawa budowlanego w zakresie dokonywania odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego podczas realizacji inwestycji.
2. Dostosowanie obiektów wykonanych w ramach projektu „Budowa publicznej, ogólnodostępnej plaży i kąpieliska z potrzebną zabudową usługową oraz infrastrukturą techniczną i drogową w miejscowości Becejlę”, w zakresie dostępu dla osób niepełnosprawnych do wymogów projektu zagospodarowania terenu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Białymstoku.

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, dnia 8 lipca 2014

Kontroler
Tomasz Pomian
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

.....
podpis