



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.021.03.2015  
P/15/054

# 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/15/054 – Wykorzystanie środków publicznych na działania dotyczące ochrony przyrody i edukacji ekologicznej                                      |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku                                                                                                  |
| Kontroler                           | Marcin Bielawski – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie nr 96793 z dnia 14 października 2015 r.<br>(dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| Jednostka kontrolowana              | Stowarzyszenie Gmin Górnej Narwi w Turośni Kościelnej, ul. Lipowa 5, 18-106 Turośń Kościelna (dalej zwane „Stowarzyszeniem”)                      |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Grzegorz Jakuć – Prezes Zarządu Stowarzyszenia Gmin Górnej Narwi <sup>1</sup><br>(dowód: akta kontroli str. 3)                                    |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W ramach działań dotyczących ochrony przyrody Stowarzyszenie zrealizowało<sup>2</sup> w latach 2013-2014 projekt pn. „Budowa małej infrastruktury służącej zabezpieczeniu obszarów chronionych w Dolinie Górnej Narwi”<sup>3</sup>, współfinansowany ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013<sup>4</sup> i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej<sup>5</sup>.

Projekt o wartości 2.525,7 tys. zł wykonano w terminie, osiągając zaplanowany efekt ekologiczny w postaci przywrócenia właściwego stanu siedlisk przyrodniczych i ostoi na obszarach Natura 2000 oraz zabezpieczenia ich przed nadmierną i niekontrolowaną presją turystów. Prawidłowo prowadzono ewidencję wydatków zrealizowanych w ramach Projektu i terminowo przedstawiano wnioski o płatności, w tym o płatność końcową<sup>6</sup>. W efekcie przeprowadzonych przez Instytucję Zarządzającą, tj. Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych<sup>7</sup> kontroli, zakwestionowano wydatki stanowiące 1,58% wartości Projektu (w wysokości 40,1 tys. zł), uznając je za zrealizowane niezgodnie z umową o dofinansowanie, co skutkowało obniżeniem kwoty wydatków kwalifikowanych oraz koniecznością zapłaty odsetek w wysokości 1,9 tys. zł.

Objęte kontrolą NIK środki publiczne<sup>8</sup> wydawkowano z zachowaniem konkurencyjnego trybu wyboru kontrahentów oraz wykorzystano w okresie kwalifikowalności wydatków i na zadania określone w umowie.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Kompletność i terminowość wykonania określonych umowami zadań

Opis stanu faktycznego

W latach 2009-2015 (do 4 listopada 2015 r.) Stowarzyszenie złożyło trzy wnioski na realizację projektów dotyczących ochrony przyrody i edukacji ekologicznej. Dwa w ramach

<sup>1</sup> Pan Grzegorz Jakuć stanowisko Prezesa Zarządu pełni od dnia 8 marca 2011 r.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>3</sup> Zwany dalej „Projektem”.

<sup>4</sup> Program zwany dalej „POLiS”.

<sup>5</sup> Funduszu zwany dalej „NFOŚiGW”.

<sup>6</sup> Wniosek o płatność końcową do dnia 4 listopada 2015 roku, tj. dnia zakończenia kontroli NIK nie został zatwierdzony przez Instytucję Zarządzającą.

<sup>7</sup> Centrum zwane dalej „CKPŚ”.

<sup>8</sup> Opis badanej próby zawarto w punktach III.2. *Gospodarność i legalność wykorzystywania środków finansowych* i III.3. *Prowadzenie ewidencji księgowej* niniejszego wystąpienia. Badana próba wydatków nie obejmowała wydatków kontrolowanych przez CKPŚ.

POLIŚ na działanie 5.1.3 „Budowa lub modernizacja małej infrastruktury służącej zabezpieczeniu obszarów chronionych przed nadmierną i niekontrolowaną presją turystów”, zaś trzeci w ramach kategorii konkursowej III „Ochrona różnorodności biologicznej na terenach rolniczych, w szczególności w kontekście zmian klimatycznych”. Pierwsze dwa dotyczyły projektów „Zmniejszenie presji ruchu turystycznego na obszary chronione Doliny Górnej Narwi” i „Budowa małej infrastruktury służącej zabezpieczeniu obszarów chronionych w Dolinie Górnej Narwi” (wnioski złożono do CKPS w dniu 15 czerwca 2009 r. i 20 kwietnia 2013 r.), a trzeci projektu „Z ekologią za pan brat” (wniosek złożono do NFOŚiGW w dniu 11 czerwca 2015 r.).

Z trzech wniosków dofinansowanie uzyskał jeden projekt „Budowa małej infrastruktury służącej zabezpieczeniu obszarów chronionych w Dolinie Górnej Narwi” (umowę na dofinansowanie ze środków POLIŚ zawarto w dniu 18 marca 2013 r., a o współfinansowanie z NFOŚiGW w dniu 2 kwietnia 2013 r.). W pozostałych dwóch przypadkach wnioski zostały odrzucone: w przypadku projektu „Zmniejszenie presji ruchu turystycznego na obszary chronione Doliny Górnej Narwi” z powodu niespełniania kryteriów formalnych, zaś w przypadku projektu „Z ekologią za pan brat” uzyskania zbyt małej liczby punktów.

(dowód: akta kontroli str. 4-58)

Stowarzyszenie dysponowało kadrą zdolną do obsługi administracyjnej i księgowej Projektu. Zadania te realizowało dwóch pracowników zatrudnionych na stanowiskach ds. administracyjnych i księgowych, odpowiednio na umowę o pracę i zlecenie. Pracownik zatrudniony na stanowisku administracyjnym posiadał wykształcenie wyższe z zakresu ochrony środowiska oraz doświadczenie przy obsłudze administracyjnej projektu pn. „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej na obszarze Stowarzyszenia Gmin Górnej Narwi” współfinansowanego z POLIŚ oraz koordynacji projektu pn. „Akademia rozwoju lokalnego” współfinansowanego z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki<sup>9</sup>. Ponadto ukończył szkolenia w zakresie przetargów i aukcji w Kodeksie Cywilnym oraz koordynacji i współpracy. Do jej obowiązków należała obsługa administracyjna i organizacyjna Projektu, dokonywanie zakupów finansowanych z budżetu w ramach zadań dotyczących zarządzania projektem, terminowe i prawidłowe sporządzanie wniosków o płatność w części merytorycznej i innych dokumentów związanych z jego realizacją i sprawozdawczością, współpraca w Zespole, Partnerami i Grupą Roboczą oraz informowanie na bieżąco o wszystkich zaistniałych problemach w jego realizacji. Zadania z zakresu prowadzenia księgowości Projektu powierzono osobie z wykształceniem wyższym ekonomicznym, legitymującej się certyfikatem uprawniającym do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych i audytora wewnętrznego oraz posiadającej doświadczenie w prowadzeniu księgowości sześciu projektów współfinansowanych ze środków POKL i jednego w ramach POLIŚ.

Koordynacja Projektu powierzona została osobie z zewnątrz jednostki, posiadającej wyższe wykształcenie ekonomiczne oraz doświadczenie w zakresie koordynacji trzech projektów współfinansowanych z POKL. Do zadań koordynatora należały m. in.: nadzór na całością Projektu i prawidłowym jego wykonaniem, przygotowanie i prawidłowe przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz realizacja wszystkich zadań koniecznych dla należytego jego wykonania i osiągnięcia zamierzonego efektu w postaci dofinansowania w najwyższej możliwej kwocie.

(dowód: akta kontroli str. 59-66)

Stowarzyszenie nie realizowało żadnych projektów z zakresu ochrony przyrody i edukacji ekologicznej jako podwykonawca.

(dowód: akta kontroli str. 67)

Wniosek o dofinansowanie projektu przygotowany został przez zewnętrzną firmę na podstawie umowy na opracowanie dokumentacji aplikacyjnej i obsługę procesu aplikacyjnego zawartej w dniu 12 kwietnia 2012 r. Wynagrodzenie za przygotowanie projektu ustalone zostało na 29,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 68-76)

Od złożenia wniosku w dniu 20 kwietnia 2012 r. do podpisania umowy w dniu 18 marca 2013 r. upłynęło 10 miesięcy i 28 dni. W okresie tym CKPS zwróciło się o uzupełnienie braków formalnych wniosku oraz o dokonanie jego korekty. Czynności tych dokonano

<sup>9</sup> Program zwany dalej „POKL”.

w wymaganym terminie 5 dni (od dnia otrzymania faksu 11 maja 2012 r.), tj. w dniu 15 maja 2012 r. Korekta wniosku polegająca na złożeniu wyjaśnień i uzupełnieniu dokumentacji Projektu w ramach oceny merytorycznej II stopnia złożona została 6 grudnia 2012 r., również przed upływem wymaganego terminu 5 dni od otrzymania faksu w tej sprawie (2 grudnia 2012 r.).

Z inicjatywy CPKŚ do wniosku zostały wprowadzone zmiany polegające na skorygowaniu zapisów dotyczących harmonogramu realizacji projektu, doprecyzowaniu wskaźników realizacji projektu oraz przedłożeniu kopii wymaganych dokumentów. Na skutek wprowadzonych zmian wartość Projektu wynikająca z umowy uległa nieznacznemu zmniejszeniu o 6,2 tys. zł, tj. o 0,24% w stosunku do jego wartości zawartej we wniosku.

Ostatecznie zaplanowano realizację następujących zadań:

- opracowanie dokumentacji projektowej dla poszczególnych obiektów małej infrastruktury służących zabezpieczeniu obszarów chronionych w Dolinie Górnej Narwi,
- budowę obiektów małej infrastruktury, w tym: wieży widokowej oraz miejsca na ognisko w miejscowościach Tarnopol i Siemianówka położonych w Gminie Narewka, zadaszonych miejsca na ognisko w miejscowościach Nowe Łuce, Lewkowo Stare, Bernacki Most, Siemianówka położonych w Gminie Narewka, pomostu rekreacyjnego w miejscowości Narewka, zagospodarowania działki gminnej w miejscowości Turośń Dolna położonej w Gminie Turośń Kościelna, zagospodarowanie placów przy świetlicach wiejskich w miejscowościach Zawady i Topilec położonych w Gminie Turośń Kościelna, parkingu samochodowego oraz zadaszonych wiaty w miejscowości Śliwno położonej w Gminie Choroszcz, pola biwakowego nad Narwią w miejscowości Suraż położonej w Gminie Suraż, zagospodarowania plaży gminnej w miejscowości Góra położonej w Gminie Krypno, przystani Kajakowej w miejscowości Narew położonej w Gminie Narew oraz oznakowanie szlaku wodnego Dolina Górnej Narwi,
- rozpowszechnianie informacji na temat Projektu oraz działania edukacyjne poprzez oznakowanie zrealizowanych inwestycji tablicami informacyjnymi i pamiątkowymi, wykonanie i druk: folderów informacyjnych, plakatów promocyjnych, map, wykonanie budek lęgowych, karmników dla ptaków, kubków z nadrukiem zwierząt, gadżetów odbłaskowych z logotypami, tablic informacyjnych o czasie rozkładów odpadów oraz monitorowanie i ewaluacja efektów Projektu,
- zarządzenie projektem, na które składało się wynagrodzenia koordynatora, księgowego i specjalisty ds. organizacyjnych, zakup materiałów biurowych i usług telekomunikacyjnych, opłata czynszu oraz koszty nadzoru budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 77-107,111-112)

Wartość Projektu oszacowana została na podstawie kosztorysów inwestorskich lub wycen wskaźnikowych do projektu budowlanego w zakresie kosztów robót budowlanych oraz na podstawie rozpoznania rynku w zakresie kosztów przygotowania dokumentacji projektowej, rozpowszechniania informacji na temat Projektu i monitorowania/ewaluacji efektów i zarządzania Projektem.

(dowód: akta kontroli str. 108-109)

Projekt został zakończony zgodnie z umową w dniu 30 września 2014 r., natomiast do dnia zakończenia kontroli (4 listopada 2015 r.) CKPŚ nie zatwierdził przekazanego w terminie ostatniego wniosku o płatność (z 17 października 2014 r.). Po kontrolach przeprowadzanych w listopadzie 2014 r. i wrześniu 2015 r.<sup>10</sup> Stowarzyszenie przedłożyło dwie korekty tego wniosku (ostatnia z 14 października 2015 r.). Na realizację Projektu Stowarzyszenie przeznaczyło wynikającą z umowy kwotę 2.525,7 tys. zł, z czego 2.060,6 tys. zł stanowiły środki z UE (w tym rozliczone 1.516 tys. zł), 124,2 tys. zł stanowiły środki z NFOŚiGW zaś 340,9 tys. zł środki własne.

(dowód: akta kontroli str. 110-113, 211-212)

Umowę na realizację Projektu aneksowano cztery razy<sup>11</sup>. W trzech przypadkach o zmianę jej postanowień występowało Stowarzyszenie, które po rozstrzygnięciu postępowań przetargowych i wygenerowaniu oszczędności wnioskowało o przeznaczenie ich na zwiększenie zakresu rzeczowego pierwotnie zaplanowanych zadań. Skutkowało to

<sup>10</sup> Wyniki tych kontroli opisano w części III.4. wystąpienia *Sprawozdawczość oraz rozliczanie środków*.

<sup>11</sup> Aneksami z dnia 19 grudnia 2013 r., 17 lipca i 22 września 2014 r. oraz 14 lipca 2015 roku.

przedłużeniem okresu realizacji tych zadań o kilka kwartałów i koniecznością dokonania przesunięć kosztów. Zaistniała również konieczność dokonania zmian w planie zamówień publicznych, spowodowanych podwyższeniem minimalnej wartości zamówień, do których mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2014 r. Prawo Zamówień Publicznych<sup>12</sup> z 14 tys. do 30 tys. euro. Natomiast w jednym przypadku zmiana umowy nastąpiła po przeprowadzonej kontroli Projektu i stwierdzonych nieprawidłowościach powodujących zmniejszenie wysokości wydatków kwalifikowanych.

Wprowadzone zmiany spowodowały:

- a) przesunięcie terminów realizacji 14 z 15 pierwotnie zaplanowanych zadań dotyczących wykonania robót budowlanych w zakresie małej infrastruktury z 2013 r. do końca III kwartału 2014 r., co jednak nie wpłynęło na zmianę pierwotnego terminu realizacji Projektu ustalonego na dzień 30 września 2014 r.
- b) zwiększenie zakresu realizacji 14 z 15 pierwotnie zaplanowanych zadań i tym samym kosztów przygotowania dokumentacji i wykonania robót budowlanych o odpowiednio 7,8 tys. zł, tj. 8,33% i 76,6 tys. zł, tj. 3,75% w stosunku do pierwszej wersji umowy,
- c) zmniejszenie kosztów komunikacji i zarządzania Projektem o odpowiednio 88,4 tys. zł, tj. o 41,26% i 24,8 tys. zł, tj. 13,82% w stosunku do pierwotnej wersji umowy,
- d) zmniejszenie całkowitej wartości Projektu z 2.554,6 tys. zł do 2.525,7 tys. zł, tj. o 28,9 tys. zł co stanowiło 1,13% wartości ustalonej w pierwszej wersji umowy,
- e) obniżenie wysokości wydatków kwalifikowanych o 80,9 tys. zł z 2.554,6 tys. zł do 2.473,7 zł, tj. o 3,16% w stosunku do wysokości wydatków kwalifikowanych zawartych w pierwotnej wersji umowy, w tym na skutek kontroli CKPŚ o 40,1 tys. zł (o czym szerzej w pkt III.4. wystąpienia *Sprawozdawczość i rozliczenie środków*), zmniejszenia wartości Projektu o 28,9 tys. zł i wydatków kwalifikowanych na opracowanie dokumentacji projektowej o 11,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 111-143, 289-290)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie kompletność i terminowość wykonania przewidzianych Projektem zadań.

## 2. Gospodarność i legalność wykorzystywania środków finansowych

Opis stanu  
faktycznego

Stosownie do ostatniego aneksu do umowy z dnia 14 lipca 2015 r. oraz kontroli CKPŚ z dnia 19.08.2015 r. skutkującej pomniejszeniem kwoty wydatków kwalifikowanych (o czym szerzej w pkt III.4. wystąpienia *Sprawozdawczość i rozliczenie środków*) wartość dofinansowania ze środków UE wynosiła 85% wydatków kwalifikowanych, tj. nie więcej niż 2.102,6 tys. zł. Kwota dofinansowania ze środków NFOŚiGW wynosiła nie więcej niż 10% wydatków kwalifikowanych zrealizowanego Projektu, tj. nie więcej niż 247,3 tys. zł. Wartość wkładu własnego wynosiła 175,7 tys. zł, w tym 123,7 tys. zł stanowiło 5% wydatków kwalifikowanych. (dowód: akta kontroli str. 38-58, 111-112, 144-154, 289-290)

Projekt realizowany był przez dwóch pracowników: menagera ds. organizacyjnych zatrudnionego w Stowarzyszeniu od marca 2010 roku oraz księgowej zatrudnionej od 2005 roku. Do zadań menagera ds. organizacyjnych należała obsługa administracyjna i organizacyjna projektu, natomiast księgowej prowadzenie księgowości w zakresie Projektu. Nadzór nad całością realizacji Projektu i prawidłowym jego wykonaniem został zlecony koordynatorowi projektu. (dowód: akta kontroli str. 59-66)

W ramach Projektu jednostka zleciła podwykonawcom realizację całości zadań w zakresie przygotowania dokumentacji projektowej i ustalenia wartości przedmiotu zamówienia na roboty budowlane, wykonania robót budowlanych oraz komunikacji i rozpowszechniania projektu. W zakresie zarządzania projektem zlecone zostały zadania koordynacji projektu oraz nadzoru budowlanego. W celu realizacji projektu zawarto umowy z 20 podwykonawcami, w tym z pięcioma w zakresie przygotowania dokumentacji projektowej,

<sup>12</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

sześcioma na wykonanie robót budowlanych, również sześcioma na rozpowszechnianie informacji na temat Projektu oraz działania edukacyjne obejmujące wykonanie tablic informacyjnych, strony internetowej projektu, druków folderów, plakatów i map informacyjnych oraz wykonanie wizualizacji materiałów promocyjnych, z jednym na monitorowanie i ewaluację efektów Projektu, z dwoma na koordynację projektu i nadzór budowlany. Wartość umów zawartych z podwykonawcami wynosiła 2.445,8 tys. zł i stanowiła 96,84% wartości Projektu wynoszącej 2.525,7 tys. zł. Poza wymienioną wcześniej obsługą administracyjną i księgowością, pracownicy nie wykonywali innych prac w ramach Projektu. (dowód: akta kontroli str. 111-112, 155-162)

Stosownie do § 12 pkt 1 umowy o dofinansowanie Projektu wykonawcy robót budowlanych, usług i dostaw o wartości powyżej progów określonych w art 4 ust. 8<sup>13</sup> ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>14</sup> zostali wyłonieni po przeprowadzeniu postępowań w trybie przetargów nieograniczonych. Natomiast w przypadku zamówień i dostaw, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych wykonawcy wyłaniani byli po uprzednim rozeznaniu rynku przeprowadzonym na podstawie procedury określonej w Regulaminie udzielania przez Stowarzyszenie zamówień publicznych w projektach współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej<sup>15</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 155-168)

Analiza pięciu procedur wyłonienia wykonawców zadań realizowanych w ramach Projektu, w tym dwóch przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz trzech w trybie rozeznania rynku wykazała, że:

- wykonawców robót budowlanych polegających na zagospodarowaniu plaży gminnej w miejscowości Góra położonej w Gminie Krypno oraz usług koordynatora projektu o łącznej wartości 554,1 tys. zł stanowiącej 21,93% wartości Projektu wybrano z zachowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych,
- wykonawców: strony internetowej Projektu, wizualizacji artykułów promocyjnych, monitoringu efektu przyrodniczego na skutek realizacji inwestycji w ramach Projektu wybrano z zachowaniem wymogów określonych w Regulaminie udzielania zamówień publicznych,
- ustalenia szacunkowej wartości zamówienia dokonywano w przypadku robót budowlanych na podstawie kosztorysu inwestorskiego, co było zgodne z art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, w pozostałych zaś przypadkach w oparciu o rozeznanie rynku, co spełniało wymogi § 2 Regulaminu udzielania zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 169-176)

W umowach zawartych w podwykonawcami Projektu<sup>16</sup> wprowadzono zapisy umożliwiające Stowarzyszeniu kontrolę nad przebiegiem jego realizacji zobowiązujące do poddania się kontroli i przedstawienia dokumentów związanych z jego realizacją. Zabezpieczono również interes jednostki w sytuacji nieterminowej lub niewłaściwej realizacji przedmiotu umowy, poprzez zobowiązanie do wniesienia gwarancji należytego wykonania umowy (umowa na koordynację i roboty budowlane) oraz ustalenia wysokości kar umownych (we wszystkich zbadanych umowach). Przed przystąpieniem do realizacji robót budowlanych polegających na zagospodarowaniu plaży gminnej w miejscowości Góra, zamawiający uzyskał wymagane decyzje administracyjne zezwalające na ich wykonanie oraz zagwarantował prowadzenie robót z poszanowaniem zasad ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 169-171, 177-208)

Koszty zarządzania zgodnie z umową i harmonogramem realizacji Projektu wynosiły 179,7 tys. zł i stanowiły 7,26% wydatków kwalifikowanych, z czego wynagrodzenia wynosiły 171,9 tys. zł, koszty zakupu materiałów biurowych 2,4 tys. zł, opłaty czynszowe 3,6 tys. zł, telefoniczne 1,8 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 111-112)

<sup>13</sup> Do dnia 16 kwietnia 2014 r. ustawą objęte były zamówienia o wartości powyżej 14 tys. euro oraz 16 kwietnia 2014 r. powyżej 30 tys. euro.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

<sup>15</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywały regulaminy z dnia 1 marca 2012 r. i 16 lipca 2014 r.

<sup>16</sup> Analizie poddano umowy na opracowanie strony internetowej projektu, pełnienie funkcji koordynatora, zagospodarowanie plaży gminnej w miejscowości Góra położonej w Gminie Krypno oraz monitoring efektu przyrodniczego.

W ramach realizacji Projektu jednostka nie dokonywała zakupów środków trwałych.  
(dowód akta kontroli str. 209-210)

W trakcie realizacji Projektu Stowarzyszenie za pomocą generatora wniosków złożyło 10 wniosków o płatność na łączną kwotę 2.484 tys. zł, do dnia 4 listopada zaakceptowanych przez CKPŚ zostało dziewięć wniosków na kwotę 1.783,5 tys. zł. Stowarzyszenie wystąpiło trzy razy o płatności zaliczkowe. Zaliczki wpływały w dniach 24 kwietnia 2013 r. (w wysokości 1.522,9 tys. zł), 18 grudnia 2014 r. (w wysokości 1.499,9 tys. zł) oraz 1 sierpnia 2014 r. (w wysokości 1.005,1 tys. zł). Dwie pierwsze zaliczki rozliczono przed upływem wymaganego § 8 ust. 3a umowy terminu 180 dni od ich otrzymania, odpowiednio 18 października 2013 r. (po upływie 177 dni od dnia otrzymania dokonano zwrotu 1.189,8 tys. zł) i 16 czerwca 2014 r. (po upływie 176 dni od daty otrzymania dokonano zwrotu 853,9 tys. zł). Natomiast ostatnia zaliczka została przedstawiona do rozliczenia wraz z ostatnim wnioskiem o płatność z 17 października 2014 r., który do dnia 4 listopada 2015 r. nie został przez CKPŚ zatwierdzony. Wartość otrzymanych zaliczek i refundacji w kwocie 2.060,6 tys. zł była niższa od kwoty dofinansowania wynoszącej zgodnie z ostatnią zmianą harmonogramu 2.102,6 tys. zł. CKPŚ nie żądało zwrotu zaliczek oraz odsetek z tego tytułu. Stowarzyszenie otrzymało refundacje w ramach POLiŚ w wysokości 76,3 tys. zł oraz od NFOSiGW w kwocie 124,2 tys. zł. Terminy wpłat dofinansowania były zgodne z harmonogramem i umożliwiały terminową realizację Projektu.

(dowód akta kontroli str. 211-214)

Cel ekologiczny Projektu, którym było „Przywracanie właściwego stanu siedlisk przyrodniczych i ostoi na obszarach Natura 2000<sup>17</sup>, wraz z zachowaniem zagrożonych wyginięciem gatunków oraz różnorodności biologicznej poprzez zabezpieczenie przed nadmierną i niekontrolowaną presją turystów” został osiągnięty. Stowarzyszenie zrealizowało wszystkie wskaźniki rezultatu, tj. łącznej powierzchni 23,24 ha obszarów, na których przywrócono lub zapewniono ochronę właściwego stanu ekosystemów oraz obszarów Natura 2000, na których zrealizowano projekty przyczyniające się do ich ochrony, liczby wybudowanych parkingów – 3, wierz widokowych – 4, wybudowanych zadaszeń – 24, innych obiektów – 35, w tym suszarek do kajaków 1, miejsc do rozpalania ognisk 11, pomostów – 3, toalet – 20.

(dowód akta kontroli str. 215-248)

Przygotowano też materiały edukacyjne i wypromowano Projekt poprzez wykonanie tablic informacyjnych i tablic pamiątkowych, uruchomienie strony internetowej, wykonanie 20 szt. karmników dla ptaków, 20 szt. budek lęgowych, 600 szt. kubków ceramicznych, 500 szt. gadżetów odblaskowych, siedmiu tablic o czasie rozkładu odpadów, wydruk 5000 szt. folderów informacyjnych, 1000 szt. plakatów, 5000 szt. map turystycznych oraz oznakowanie szlaku wodnego 14 tablicami informacyjnymi i szablonami o zakazie wjazdu. Sześciu Gminom, na terenie których powstały obiekty małej infrastruktury przekazano plakaty promocyjne (720 szt.), foldery informacyjne (4.800 szt.), mapy turystyczne (4.800 szt.), po jednej tablicy o czasie rozkładu, kubki ceramiczne (480 szt.), gadżety odblaskowe (390 szt.), karmiki dla ptaków (20 szt.) oraz budki lęgowe (20 szt.).

(dowód akta kontroli str. 384-400)

W trakcie trwania Projektu jednostka finansująca nie podejmowała decyzji o zawieszeniu, ograniczeniu, cofnięciu finansowania lub zmianie warunków finansowania. Projekt nie generował również dochodów.

(dowód akta kontroli str. 213, 288)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nieprawidłowości nie stwierdzono

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie objętych kontrolą środków finansowych.

<sup>17</sup> Puszcza Białowiecka, Narwiańskie Bagna, Bagienna Dolina Narwi, Dolina Górnej Narwi, Ostoja w Dolinie Górnej Narwi, Przełomowa Dolina Narwi.

### 3. Prowadzenie ewidencji księgowej

Opis stanu  
faktycznego

Obowiązująca w Stowarzyszeniu polityka rachunkowości<sup>18</sup> stosownie do § 14 pkt 1 umowy o dofinansowanie umożliwiała wyodrębnienie w ewidencji księgowej kosztów, wydatków i przychodów ponoszonych w ramach realizowanych projektów, poprzez wyodrębnienie kont syntetycznych i analitycznych, na których ewidencjonowano operacje gospodarcze dotyczące Projektu. (dowód: akta kontroli str. 249-269)

Ewidencja kosztów prowadzona była na kontach zespołu 4 „Koszy wg rodzajów i ich rozliczenie”, na których ujmowano wszelkie poniesione w danym okresie koszty, niedające się rozszerzyć na prostsze elementy składowe. Na kontach zespołu 5 „Koszty wg typów działalności i ich rozliczenie” ewidencjonowane były koszty działalności statutowej (konto 501), koszty realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE w podziale na poszczególne projekty i źródła ich dofinansowania (konto 510) oraz koszty zarządu i administracji (konto 550). (dowód: akta kontroli str. 270-272)

Badanie 30 dowodów księgowych<sup>19</sup> dokumentujących 48,73% wydatków kwalifikowanych Projektu wykazało, że:

- zawierały one wymagane art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>20</sup> dane, tj. oznaczenie rodzaju dowodu księgowego, jego opis, wartość operacji gospodarczej, datę sporządzenia oraz nazwę Projektu i źródła jego finansowania,
- zostały prawidłowo zadekretowane oraz potwierdzone na fakt dokonania kontroli pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym,
- dokonane na ich podstawie zapisy księgowe zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości zawierały dane identyfikacyjne dowodu księgowego, datę dokonania operacji gospodarczej, jej opis, kwotę oraz oznaczenie kont których dotyczyły,
- poszczególne dowody ujmowane były na właściwych dla Projektu kontach syntetycznych i analitycznych. (dowód: akta kontroli str. 273-280)

Wynikająca z ewidencji księgowej wysokość wydatków poniesionych na realizację Projektu w kwocie 2.525,7 tys. zł była zgodna z wielkością wykazaną w sprawozdaniu końcowym z realizacji Projektu. (dowód: akta kontroli str. 228-230, 274-277)

Wydatki na czynsz za najem lokalu rozliczane były w ramach Projektu i działalności statutowej Stowarzyszenia, na podstawie tych samych dokumentów księgowych. W okresie realizacji Projektu na opłatę czynszu wydatkowano 7,2 tys. zł, z czego połowa 3,6 tys. zł, zgodnie z umową o dofinansowanie stanowiła koszty zarządzania Projektem. (dowód: akta kontroli str. 276)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie w zakresie objętym badaniem prowadzenie ewidencji księgowej projektu.

### 4. Sprawozdawczość oraz rozliczanie środków

Opis stanu  
faktycznego

Wszystkie dokumenty oraz zrealizowane w ramach Projektu inwestycje zostały oznaczone logo instytucji finansującej oraz programu, w ramach którego były finansowane. Zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie w ramach rozpowszechnienia informacji na temat efektów Projektu i działań edukacyjnych: oznakowano wszystkie inwestycje tablicami informacyjnymi i pamiątkowymi, uruchomiono stronę internetową, wykonano foldery, plakaty

<sup>18</sup> Przyjęta zarządzeniem nr 4/2013 Prezesa Stowarzyszenia Gmin Górnjej Narwi z dnia 16 maja 2015 r. w sprawie dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości w Stowarzyszeniu Gmin Górnjej Narwi, zmieniona zarządzeniem nr 1/2015 Prezesa Stowarzyszenia Gmin Górnjej Narwi z dnia 5 maja 2015 r. w sprawie aktualizacji zarządzenia nr 4/2013 z dnia 16 maja 2015 r. w sprawie dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości w Stowarzyszeniu Gmin Górnjej Narwi, zmieniona zarządzeniem nr 1/2015 Prezesa Stowarzyszenia Gmin Górnjej Narwi.

<sup>19</sup> Badaniem objęto dwa dowody księgowe o największej wartości stanowiące 34,31% wartości zrealizowanych wydatków oraz 28 dowodów wybranych losowo z zastosowaniem interwału.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

oraz mapy informacyjne, które zostały przekazane gminom członkom Stowarzyszenia celem dalszej dystrybucji. (dowód: akta kontroli str. 177-196, 281-286, 384-400)

Odsetki od otrzymanych środków zgromadzone na rachunku bankowym Projektu w kwocie 112,2 zł zostały rozliczone we wnioskach o płatność i zaliczone na poczet kolejnej wpłaty. (dowód: akta kontroli str. 211-212, 382-383)

Badanie losowo wybranych dowodów księgowych<sup>21</sup> wykazało, że wydatki poniesione na ich podstawie zgodnie z § 7 umowy o dofinansowanie zostały zrealizowane przez Beneficjenta w okresie kwalifikowalności od dnia 1 września 2009 r. do 30 września 2014 r. i przeznaczone na cel wskazany w opisie Projektu. (dowód: akta kontroli str. 16, 34-37, 279-280)

Wraz z wnioskiem o płatność końcową przekazanym w dniu 17 października 2014 r. Stowarzyszenie spełniając wymogi § 11 pkt 1 umowy przekazało sprawozdanie z osiągnięcia efektu ekologicznego przedsięwzięcia. CKPŚ nie wniósł uwag merytorycznych dotyczących osiągniętych efektów przedstawionych w sprawozdaniu, zgłoszone zaś zastrzeżenia miały charakter redakcyjny. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 4 listopada 2015 r. CKPŚ w związku z prowadzonymi kontrolami nie zatwierdził wniosku końcowego o płatność. (dowód: akta kontroli str. 236-248, 401-402)

Załączone do wniosków o płatność oświadczenia dotyczące objętych kontrolą dowodów księgowych, wynagrodzeń pracowników, zawartych umów były zgodne ze stanem faktycznym. (dowód: akta kontroli str. 155-162, 279-280)

Projekt był siedem razy kontrolowany przez CKPŚ: w zakresie procedury zawierania umów, prowadzenia postępowań w trybie przetargu nieograniczonego, realizacji projektu, zawarcia umowy najmu oraz aneksów umowy o pełnienie nadzoru budowlanego i na roboty budowlane. W wyniku trzech kontroli stwierdzone zostały nieprawidłowości:

1. Kontrola ex ante postępowania w trybie przetargu nieograniczonego wykazała istotne zastrzeżenia dotyczące opisu przedmiotu zamówienia, usunięte przed jego rozstrzygnięciem i nie skutkujące pomniejszeniem kwoty wydatków kwalifikowanych. (dowód: akta kontroli str. 289-290)
2. Kontrolą doraźną na zakończenie Projektu z dnia 20 listopada 2014 r., stwierdzono dwie nieprawidłowości dotyczące utwardzenia kostką brukową powierzchni parkingu samochodowego w zakresie większym niż wynikający z umowy o dofinansowanie<sup>22</sup> oraz wykonania niezgodnie z umową siedzisk przy ognisku<sup>23</sup>. W wyniku złożonych przez Stowarzyszenie zastrzeżeń, CKPŚ odstąpiło od pierwszej z ww. nieprawidłowości (pod warunkiem dokonania stosownych zmian w harmonogramie, co nastąpiło w dniu 15 czerwca 2015 r.) i podtrzymało zastrzeżenia dotyczące drugiej. Ponadto sformułowano nowy zarzut dotyczący różnicy pomiędzy powierzchnią faktyczną utwardzoną kostką brukową 449,45 m<sup>2</sup>, a wskazaną w kosztorysie powykonawczym 750 m<sup>2</sup>. Jak wynika z wyjaśnień Koordynatora wskazana w kosztorysie powykonawczym powierzchnia utwardzona kostką brukową została powielona z przedmiaru robót, w którym wskazana została błędnie w wymiarze 750 m<sup>2</sup>. Powierzchnia faktycznie wykonanych robót wynosiła zaś 449,45 m<sup>2</sup> i wynikała z projektu zagospodarowania działki (stanowiącego załącznik do umowy). Do ostatniego zarzutu Stowarzyszenie nie wniosło zastrzeżeń. Na skutek kontroli zmniejszono wysokość wydatków kwalifikowanych o kwotę 29,7 tys. zł oraz zwrócono odsetki w kwocie 1,9 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 291-357)
3. W wyniku kontroli doraźnej dotyczącej wykonania aneksu do umowy na roboty budowlane pn. dodatkowe zagospodarowanie plaży gminnej w miejscowości Góra, stwierdzono niedozwolone zmiany umowy (na które przed ich dokonaniem, pismem z dnia 19 września 2014 r. CKPŚ wyraziło zgodę), polegające na zmniejszeniu parametrów osłony akustycznej z wysokości 150 cm do 80-100 cm i wynagrodzenia

<sup>21</sup> Opis badanej próby zawarto w pkt. III.3. *Prowadzenie ewidencji księgowej* niniejszego wystąpienia.

<sup>22</sup> Dodatkowo utwardzono kostką brukową powierzchnię zajmującą 277,9 m<sup>2</sup>.

<sup>23</sup> Niezgodnie z umową wykonano dwie ławki z podparciem i 18 pieńków zamiast planowanych 13 ławek.

|                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Ustalono<br/>nieprawidłowości</p> | <p>wykonawcy o 525 zł. Skutkowało one w ocenie CKPŚ obejściem wyników postępowania i naruszeniem zasad uczciwej konkurencji oraz równości wykonawców. Do wyników kontroli Stowarzyszenie wniosło zastrzeżenia, które nie zostały uwzględnione. W celu realizacji wniosków pokontrolnych Stowarzyszenie przedstawiło w dniu 14 października 2014 r. zaktualizowany harmonogram, którym zmniejszono kwotę wydatków kwalifikowanych o 10,4 tys. zł. (dowód: akta kontroli str.138-142, 358-381)</p> <p>W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.</p> |
| <p><b>Ocena częściowa</b></p>        | <p>Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sprawozdawczość i rozliczenie środków na realizację Projektu.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

#### IV. Wnioski

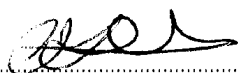
|                            |                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Wnioski pokontrolne</p> | <p>Przedstawiając powyższe oceny i 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 Kontroli<sup>24</sup>, odstępuje od formułowania wniosków.</p> |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

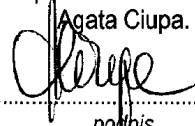
|                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Prawo zgłoszenia<br/>zastrzeżeń</p> | <p>Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.</p> <p>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.</p> |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Białystok, dnia 14 grudnia 2015 r.

Kontroler  
Marcin Bielawski  
starszy inspektor kontroli państwowej

  
.....  
podpis

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

  
.....  
podpis

<sup>24</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

