



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.028.10.2019

Marek Dominiak  
Burmistrz Bisztynka  
Urząd Miejski w Bisztynku  
ul. Kościuszki 2  
11-230 Bisztynek

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/090 – Realizacja projektów z zakresu dziedzictwa naturalnego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie  
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn  
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30  
lol@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Bisztyнку, ul. Tadeusza Kościuszki 2, 11-300 Bisztynek (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Dominiak, Burmistrz, od 2 grudnia 2014 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Jan Wójcik, Burmistrz, od 26 listopada 2010 r. do 2 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 z zakresu dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2019, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały one wpływ na działalność objętą kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Waldemar Żarnoch, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/165/2019 z 17 grudnia 2019 r. 2. Wojciech Dąbrowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/1/2020 z 3 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 1-2)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W Urzędzie prawidłowo przygotowano się do realizacji projektów dofinansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (dalej: RPO) z zakresu dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich. Na wykonanie tych projektów, pn. „Młodzieżowy Klub Integracji Społecznej – adaptacja Bramy Lidzbarskiej wraz z zagospodarowaniem otoczenia” oraz „Poprawa dostępności usług społecznych – modernizacja i adaptacja istniejącego obiektu w celu nadania nowej funkcji społecznej”<sup>3</sup>, Gmina Bisztynek (dalej: Gmina lub Beneficjent) posiadała niezbędną dokumentację i uzyskała wymagane pozwolenia na budowę. Projekty pod względem rzeczowym zostały zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami o dofinansowanie oraz osiągnięto zakładane efekty. Wykonawców robót budowlanych dla obu projektów wybrano prawidłowo, głównie w trybie przetargu nieograniczonego, stosując wymogi ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm. (dalej: ustawa o NIK).

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Adaptacja budynku Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Bisztyńku (dalej: MOPS).

(dalej: Pzp)<sup>4</sup>. Zakończono również realizację tych projektów pod względem finansowym. Poniesione przez Urząd wydatki zostały rozliczone z Instytucją Zarządzającą<sup>5</sup> na podstawie złożonych wniosków o refundację, jednakże nie w całości, gdyż wnioski o płatność końcową były w trakcie rozpatrywania.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- niezamieszczenia w bazie konkurencyjności<sup>6</sup> zapytania ofertowego dotyczącego dwóch postępowań o zamówienie publiczne w projekcie adaptacji MOPS, pomimo obowiązku wynikającego z Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020<sup>7</sup>,
- niewystąpienia do wykonawców robót budowlanych, przed upływem terminu ważności zabezpieczenia należytego wykonania trzech umów, o przedłużenie zabezpieczenia lub wniesienie nowego (jak również niezwrócenia się do gwaranta - podmiotu, który udzielił gwarancji ubezpieczeniowej o wypłatę środków finansowych) mimo, że przedmiot ww. umów nie był wówczas wykonany,
- przekazania do IZ pierwszych wniosków o płatność z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w umowach o dofinansowanie,
- niewywiązania się z obowiązku oznakowania dwóch miejsc postojowych z przeznaczeniem dla osób z niepełnosprawnościami w ramach adaptacji obiektu MOPS, zaplanowanych we wniosku o dofinansowanie i wymaganych przepisami prawa.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1.1 Ogólne informacje o projektach z zakresu dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich

Opis stanu faktycznego

W latach 2014-2019 Urząd realizował dwa projekty w osi priorytetowej nr 8 – Obszary wymagające rewitalizacji, w tym w ramach działania 8.1 – Rewitalizacja obszarów miejskich RPO, tj.:

- „Młodzieżowy Klub Integracji Społecznej – adaptacja Bramy Lidzbarskiej wraz z zagospodarowaniem otoczenia” (dalej: Projekt I),
- „Poprawa dostępności usług społecznych – modernizacja i adaptacja istniejącego obiektu w celu nadania nowej funkcji społecznej” (dalej: Projekt II).

Umowy o dofinansowanie obu ww. projektów Beneficjent zawarł z IZ odpowiednio: 29 grudnia 2017 r. i 25 kwietnia 2018 r. Łączna wartość projektów (po zmianach) wyniosła 6 179,8 tys. zł (w tym: 2 602,1 tys. zł Projekt I i 3 577,7 tys. zł Projekt II), w tym 3 492,2 tys. zł dofinansowania ze środków RPO (w tym odpowiednio: 1 477,3 tys. zł i 2 014,9 tys. zł. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. zaangażowanie rzeczowe i finansowe realizacji projektów wyniosło 100% – zakończono je odpowiednio: 30 września 2019 r. i 31 marca 2019 r.

(akta kontroli str. 3-115)

<sup>4</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

<sup>5</sup> Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: IZ).

<sup>6</sup> Strona internetowa wskazana w komunikacie ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, przeznaczona do umieszczania zapytań ofertowych (<https://bazakonkurencyjnosci.funduszeuropejskie.gov.pl>).

<sup>7</sup> Wydanych przez właściwego ministra do spraw rozwoju regionalnego.

## 1.2 Przygotowanie projektów

1.2.1. Zgodnie z § 25 regulaminu organizacyjnego Urzędu<sup>8</sup> do zadań referatu gospodarki mieniem komunalnym i gospodarki przestrzennej należało m.in. prowadzenie i nadzorowanie inwestycji gminnych, a w szczególności realizacja zadań związanych z przygotowaniem inwestycji, planowaniem, realizowaniem i ich rozliczaniem, w tym inwestycji współfinansowanych ze środków UE, a także prowadzenie spraw dotyczących udzielania zamówień publicznych. Zadania te przydzielono w zakresach czynności dwóm pracownikom Urzędu ww. referatu<sup>9</sup>. W Urzędzie określono również zasady udzielania zamówień finansowanych ze środków UE. Zgodnie z § 2 ust. 4 regulaminu udzielania zamówień publicznych<sup>10</sup> w przypadku zamówień współfinansowanych z takich środków, pracownik prowadzący postępowanie miał obowiązek kierować się zasadami wynikającymi z prawa wspólnotowego, w tym dokumentów i wytycznych instytucji udzielającej wsparcia oraz postanowieniami zawartymi w umowie o dofinansowanie projektu.

(akta kontroli str. 116-152)

1.2.2. Projekt I zakładał adaptację wnętrza budynku Bramy Lidzbarskiej na cele społeczno-kulturowe oraz zagospodarowanie jego otoczenia, z zachowaniem wskazań konserwatorskich<sup>11</sup> i przywrócenie mu dawnej świetności. Miał on również na celu stworzenie szans dla młodzieży i odpowiednich warunków na otrzymanie wszechstronnej pomocy i wsparcia od profesjonalistów zajmujących się profilaktyką problemową, organizację kursów i zajęć oraz wskazanie im alternatywnych i pożytecznych form organizacji i spędzania wolnego czasu, a także aktywizację osób mających trudności z wejściem i utrzymaniem się na rynku pracy.

Projekt II zakładał modernizację istniejącego budynku przedszkola samorządowego i zaadaptowanie go na Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej wraz z zagospodarowaniem terenu. Celem przedsięwzięcia było aktywizowanie społeczne, gospodarcze i infrastrukturalne obszaru zagrożonego marginalizacją i włączenie go w procesy rozwojowe, a także poprawa stanu technicznego budynków użyteczności publicznej. Udostępniając tej jednostce większą przestrzeń zaplanowano wprowadzenie do jej oferty poradnictwa w aspekcie społecznym, prawnym, psychologicznym, czy też zawodowym, w szczególności na rzecz osób znajdujących się w trudniej sytuacji życiowej.

Beneficjent został zobowiązany w umowach dofinansowanie do rozpoczęcia realizacji komplementarnych projektów dofinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w terminie roku od zakończenia realizacji ww. projektów inwestycyjnych (tj. odpowiednio: do 30 września 2020 r. i 31 marca 2020 r.). Na rzecz realizacji tych projektów Gmina zawarła w czerwcu i wrześniu 2019 r. umowy o partnerstwie z Fundacją „Aktywność i Nowoczesność” w Olsztynie (lider projektu).

(akta kontroli str. 6-115, 153-182)

---

<sup>8</sup> Zarządzenie Burmistrza Bisztyńka z 23 września 2019 r. ws. Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Bisztyńku.

<sup>9</sup> Stanowisko ds. inwestycji, zamówień publicznych, zagospodarowania przestrzennego - m.in. realizacja zadań związanych z przygotowaniem inwestycji, planowaniem, realizowaniem i ich rozliczaniem, w tym współfinansowanych ze środków UE oraz zamówienia poniżej 30 tys. euro. Stanowisko ds. działalności gospodarczej, rozwiązywania problemów alkoholowych i zamówień publicznych - m.in. koordynowanie spraw zamówień publicznych, przygotowanie zamówień oraz realizacja procedur.

<sup>10</sup> Regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro w Urzędzie, wprowadzony zarządzeniem Burmistrza Bisztyńka z 15 grudnia 2017 r. (dalej: „regulamin udzielania zamówień publicznych do 30 tys. euro”).

<sup>11</sup> Obiekt wpisany został do rejestru zabytków pod pozycją: 519 (B/82) z 12 października 1957 r. Wybudowany został w latach 1481 – 1547.

**1.2.3.** Urząd na etapie przygotowania i składania wniosku o dofinansowanie projektów dysponował dokumentami uzasadniającymi potrzebę ich realizacji. Sporządził w przedmiotowym zakresie lokalny program rewitalizacji w ramach ponadlokalnego programu rewitalizacji sieci miast Cittaslow<sup>12</sup>. W dokumencie tym wyszczególniono opis zintegrowanych przedsięwzięć, zawierający w szczególności tytuły projektów, ich zakres rzeczowy, uzasadnienie potrzeby realizacji, zakres zadań, wartość oraz rezultaty. Wskazano m.in., że zasadniczą potrzebą podejmowanych działań było rozwiązywanie problemów społecznych oraz nadanie obiektom i terenom zdegradowanym nowych funkcji (kulturalnych, edukacyjnych i rekreacyjnych), a także zwiększenie wartości rewitalizowanych nieruchomości. Podkreślano, że realizowane projekty powinny przyczynić się do tworzenia miejsc pracy oraz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

(akta kontroli str. 183-247)

**1.2.4.** Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji<sup>13</sup> ww. program rewitalizacji został przyjęty, w drodze uchwały, przez radę gminy<sup>14</sup>. Stosownie do art. 15 ust 1 pkt. 3-5 ww. ustawy program ten zawierał m.in. opis wizji stanu obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji, cele rewitalizacji oraz odpowiadające im kierunki działań służących eliminacji lub ograniczeniu negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1 tej ustawy, opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w szczególności o charakterze społecznym oraz gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym lub technicznym. Obejmował on realizację przez Gminę m.in. trzech zintegrowanych przedsięwzięć z zakresu rewitalizacji, dotyczących głównie poprawy warunków centrum miasta, w tym dwóch kontrolowanych projektów, a także utworzenie Klubu Integracji Społecznej i adaptację zabudowy wraz z wyposażeniem (budynek kościoła poewangelickiego)<sup>15</sup>. W dokumentacji tej zawarto również wykaz uzupełniających projektów rewitalizacyjnych. Obejmował on 12 przedsięwzięć, spośród których w pięciu przypadkach podmiotem realizującym była Gmina Bisztynek<sup>16</sup>.

(akta kontroli str. 200-226)

**1.2.5.** Wartość kontrolowanych projektów oszacowana została w studium wykonalności oraz wniosku o dofinansowanie na podstawie m.in. kalkulacji nakładów inwestycyjnych, sporządzonej w oparciu o kosztorys inwestorski opracowany na etapie projektu budowlanego.

---

<sup>12</sup> Miasto Bisztynek przystąpiło do Stowarzyszenia „Cittaslow – międzynarodowa sieć miast dobrego życia” 27 kwietnia 2006 r. (Uchwała Rady Miejskiej w Bisztyнку).

<sup>13</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1398, ze zm.

<sup>14</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Bisztyнку z 27 czerwca 2017 r. ws. zmiany uchwały Rady Miejskiej w Bisztyнку z 30 czerwca 2015 r. ws. przyjęcia planu „Lokalny Program Rewitalizacji gminy Bisztynek w ramach Ponadlokalnego programu rewitalizacji sieci miast Cittaslow”.

<sup>15</sup> Przedsięwzięcie nr 1: Młodzieżowy Klub Integracji Społecznej w Bisztyнку – utworzenie klubu jako działalność przedmiotowa i adaptacja Bramy Lidzbarskiej wraz z zagospodarowaniem otoczenia. Przedsięwzięcie nr 2: poprawa dostępności usług społecznych jako działalność podstawowa i modernizacja i adaptacja istniejącego obiektu celu nadania nowej funkcji społecznej (byłego przedszkola samorządowego). Przedsięwzięcie nr 3: utworzenie Klubu Integracji Społecznej jako działalność podstawowa i adaptacja zabudowy wraz z wyposażeniem (budynek kościoła poewangelickiego).

<sup>16</sup> Rewitalizacja obszaru zdegradowanego (rumowisko) rozpoczęta budową ośrodka zdrowia w Bisztyнку (o szacunkowej wartości 280,0 tys. zł), Odtworzenie historycznej zabudowy ratusza wraz z niezbędną infrastrukturą i wyposażeniem (4 800,0 tys. zł), Rozwój przestrzeni publicznych poprzez przedsięwzięcia ukierunkowane na podniesienie atrakcyjności społecznej oraz nadawanie walorów funkcjonalnych i estetycznych (6 500,0 tys. zł), Energooszczędne oświetlenie uliczne Bisztyńka w nawiązaniu stylistycznym do historycznej zabudowy (750,0 tys. zł) oraz Poprawa dostępności usług społecznych – budowa przedszkola samorządowego (1 600,0 tys. zł).

W szacowaniu tym wyodrębniono:

- Projekt I – pięć pozycji, składających się na całkowitą wartość 1 936,0 tys. zł, które dotyczyły prac przygotowawczych w kwocie 162,0 tys. zł, robót budowlanych – 1 656,7 tys. zł, zakupu środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych (wyposażenia) – 55,2 tys. zł, nadzoru w projekcie – 50,0 tys. zł oraz promocji – 12,0 tys. zł. Wydatki kwalifikowalne zaplanowano w kwocie 1 767,9 tys. zł, w tym 1 502,7 tys. zł dofinansowania. Pozostałe 168,1 tys. zł stanowiły wydatki niekwalifikowalne.
- Projekt II – sześć pozycji, składających się na całkowitą wartość projektu 3 721,3 tys. zł, które dotyczyły prac przygotowawczych w kwocie 44,3 tys. zł, robót budowlanych – 3 520,0 tys. zł, zakupu środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych – 90,0 tys. zł, nadzoru w projekcie – 50 tys. zł oraz promocji – 12 tys. zł. Wydatki kwalifikowalne zaplanowano w kwocie 2 700,0 tys. zł, w tym 2 211,6 tys. zł dofinansowania. Pozostałe 1 021,3 tys. zł stanowiły wydatki niekwalifikowalne.

(akta kontroli str. 6-41, 248-267)

**1.2.6.** Kontrolowane projekty zostały ujęte w Wykazie projektów zidentyfikowanych przez IZ RPO WiM w ramach trybu pozakonkursowego<sup>17</sup>. W oparciu o ten wykaz Gmina zawarła 30 grudnia 2016 r. z IZ dwie umowy wstępne o przygotowanie projektów do realizacji. IZ zobowiązała się w nich do zawarcia umów o dofinansowanie projektów, pod warunkiem m.in. uzyskania przez projekty pozytywnej opinii w zakresie spełnienia odpowiednich kryteriów i pełnego zrealizowania przez Beneficjenta postanowień tych umów, a Gmina – do przygotowania dokumentacji projektowej z wnioskiem o dofinansowanie, zgodnie z wymogami określonymi przez IZ.

Beneficjent na podstawie tych umów złożył wnioski o dofinansowanie w dniach: 29 września 2017 r. (Projekt I) i 29 grudnia 2017 r. (Projekt II), tj. w terminach określonych przez IZ dla projektów pozakonkursowych. Złożone wnioski były kompletne, w tym zawierały wszystkie wymagane załączniki, tj. m.in. studium wykonalności, harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji projektu, wyciąg z dokumentacji technicznej, kopię pozwolenia na budowę, pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków, dokumenty niezbędne do finansowanej oceny jednostki oraz oświadczenie wnioskodawcy dotyczące zakazu podwójnego finansowania inwestycji. Wnioski te były uzupełniane w trakcie rozpatrywania ich przez IZ, z czego dwukrotnie na etapie weryfikacji wymogów formalnych oraz raz na etapie oceny formalno-merytorycznej. Korekty te dotyczyły m.in. błędnie określonej daty rozpoczęcia realizacji projektu, braku spójności wykazywanych danych we wniosku oraz studium wykonalności w zakresie np. planowanego zakupu wyposażenia, czy wskaźników rezultatu, a także skorygowania zapisów odnoszących się do realizacji celów polityki ochrony środowiska. Beneficjent podpisał z IZ umowę o dofinansowanie 29 grudnia 2017 r. (Projekt I) oraz 25 kwietnia 2018 r. (Projekt II), tj. odpowiednio po 91 i 117 dniach od złożenia wniosku o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 268-304)

---

<sup>17</sup> Załącznik do „Szczegółowego opisu osi priorytetowej Obszary wymagające rewitalizacji RPO”.

### 1.3 Udzielanie zamówień publicznych

1.3.1. W ramach realizacji poszczególnych zadań w kontrolowanych projektach przeprowadzono łącznie sześć postępowań<sup>18</sup> na podstawie przepisów ustawy Pzp, zakończonych wyborem wykonawcy, z czego pięć dotyczyło Projektu I, a jedno postępowanie Projektu II, tj. w przypadku:

- Projektu I – cztery postępowania przeprowadzono w formie przetargu nieograniczonego oraz jedno zamówienie z wolnej ręki. Przedmiotem tych zamówień były:
  - w formie przetargu nieograniczonego: roboty budowlane – prace związane z adaptacją budynku, roboty drogowe, wykonanie trawników wraz z małą architekturą i placem zabaw oraz wykonanie posadzki przejazdu bramnego<sup>19</sup>; wszystkie te postępowania zakończyły się wyborem wykonawców, z którymi zawarto umowy z wynagrodzeniem o charakterze kosztorysowym na następujące kwoty brutto: 1 289,7 tys. zł za roboty budowlane - prace związane z adaptacją budynku, 674,5 tys. zł za roboty branży drogowej, 133,0 tys. zł za wykonanie trawników wraz z małą architekturą i placem zabaw oraz 19,6 tys. zł za wykonanie posadzki przejazdu bramnego,
  - z trybie wolnej ręki na opracowanie projektu budowlano-wykonawczego adaptacji wnętrza budynku Bramy Lidzbarskiej na cele kulturalne oraz zagospodarowania otoczenia; zamówienia tego udzielono po przeprowadzonym konkursie na sporządzenie koncepcji architektoniczno-urbanistycznej tego obiektu, którego nagrodą było zaproszenie do negocjacji w tym trybie; umowę z wykonawcą zawarto na kwotę brutto 109,5 tys. zł.
- Projektu II – przeprowadzono jedno postępowanie w formie przetargu nieograniczonego, które zostało podzielone na dwie części; przedmiotem ich były: w części 1 – Poprawa dostępności usług społecznych – prace związane z zagospodarowaniem terenu, a w części 2 – Poprawa dostępności usług społecznych – prace związane z adaptacją budynku; postępowanie to zakończyło się wyłonieniem jednego wykonawcy (na obie części), z którym zawarto umowy z wynagrodzeniem o charakterze kosztorysowym na kwoty odpowiednio: 125,0 tys. zł (część 1) i 3 279,1 tys. zł (część 2).

(akta kontroli str. 305-449)

1.3.2. Analiza ww. sześciu postępowań o udzielenie zamówienia wykazała, że przeprowadzono je zgodnie z przepisami ustawy Pzp, gdyż m.in.:

- ogłoszenia i informacje o udzielanych zamówieniach były publikowane na stronie internetowej Urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej, a także były wywieszane w siedzibie zamawiającego,

---

<sup>18</sup> W Projekcie I przeprowadzono łącznie 11 postępowań o udzielenie zamówienia o wartości szacunkowej powyżej równowartości 30 tys. euro, a w Projekcie II – dwa takie postępowania, z czego unieważnionych zostało odpowiednio: osiem i jedno. Powodem ich unieważnienia było m.in.: cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zadania oraz brak ofert lub brak ofert niepodlegających odrzuceniu.

<sup>19</sup> Postępowanie o zamówienie publiczne dotyczące robót budowlanych - prac związanych z adaptacją budynku wstępnie podzielone zostało na część 1, tj. adaptację budynku oraz część 2 – zagospodarowanie otoczenia. W rezultacie w części 2 nie wyłoniono wykonawcy (wykonawca został wykluczony z postępowania, a jego oferta odrzucona). Przeprowadzono w związku z tym trzy kolejne postępowania w formie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane polegające odpowiednio na wykonaniu: robót drogowych, trawników wraz z małą architekturą i placem zabaw oraz posadzki przejazdu bramnego.

- sporządzono i zatwierdzono protokoły postępowania o udzielenie zamówienia,
- wybrano najkorzystniejsze oferty oraz podpisano umowy z wybranymi wykonawcami według wzoru określonego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej: SIWZ),
- zakresy świadczeń ujęte w umowach zawartych z wyłonionymi wykonawcami były tożsame z ich ofertami, a oferty te zostały sporządzone zgodnie z przedmiotem zamówienia określonym w SIWZ,
- wszystkie osoby wykonujące czynności w postępowaniach złożyły oświadczenia o braku okoliczności powodujących ich wyłączenie z postępowania.

(akta kontroli str. 305, 336, 358, 383,407, 426)

**1.3.3.** Beneficjent, oprócz ww. zamówień publicznych udzielonych na podstawie ustawy Pzp, w trakcie realizacji poszczególnych zadań w kontrolowanych projektach udzielił również zamówień, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro<sup>20</sup>. W ramach obu projektów przeprowadził po sześć takich postępowań w formie zapytania ofertowego, których przedmiotem były w przypadku:

- Projektu I – dostawa i montaż wyposażenia (w tym dostawa mebli, sprzętu AGD oraz RTV – trzy oddzielne zapytania ofertowe), zakup schodolazu, usługa nadzoru inwestorskiego oraz usługa opracowania studium wykonalności i dokumentacji aplikacyjnej – zamówienie na nadzór inwestorski oszacowano na kwotę 40,7 tys. zł netto, zaś pozostałe – poniżej 20 tys. zł netto.
- Projektu II – dostawa i montaż wyposażenia (w tym dostawa mebli, mebli na wymiar oraz sprzętu AGD – trzy oddzielnie zapytania ofertowe), usługi: opracowania dokumentacji projektowej, nadzoru inwestorskiego nad projektem oraz opracowania studium wykonalności i dokumentacji aplikacyjnej. Dwa zamówienia (na dostawę mebli oraz usługę opracowania dokumentacji projektowej) oszacowano na kwotę powyżej 50 tys. zł netto, tj. odpowiednio: 56,9 tys. zł netto oraz 54,0 tys. zł netto, usługę nadzoru inwestorskiego oszacowano na kwotę 40,7 tys. zł netto, zaś pozostałe – poniżej 20 tys. zł.

(akta kontroli str. 450-510)

Wewnętrzne procedury Urzędu określały zasady udzielania zamówień publicznych do kwoty 30 tys. euro. W regulaminie udzielania takich zamówień określono ramowe procedury w układzie zamówień o wartości: do wyrażonej w złotych równowartości 2 tys. euro, przekraczającej 2 tys. euro do 10 tys. euro oraz przekraczającej 10 tys. euro do 30 tys. euro. Wskazano w nim, że pracownik Urzędu, po zatwierdzeniu wniosku do Burmistrza, przeprowadza rozeznanie rynku mające na celu wyłonienie wykonawcy zamówienia. W przypadku zamówień przekraczających równowartość 10 tys. euro upublicznia treść zapytania ofertowego na stronie internetowej Urzędu, w miejscu publicznie dostępnym (tablica ogłoszeń) oraz kieruje je do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców. W przypadku zamówień do 10 tys. euro pracownik przeprowadzając rozeznanie rynku może wykorzystać ww. zasady w celu wyłonienia wykonawcy.

Analiza ww. 12 postępowań o udzielenie zamówienia wykazała, że przeprowadzono je zgodnie z przyjętym w Urzędzie regulaminem udzielania zamówień publicznych do 30 tys. euro, a wydatki poniesiono gospodarnie, gdyż m.in.:

<sup>20</sup> Kwota obowiązująca od 16 kwietnia 2014 r. (wcześniej 14 tys. euro).

- udzielając zamówień dokonywano rozeznania rynku, tj. procedurę określoną w Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków (o wartości szacunkowej netto od 20 do 50 tys. zł włącznie), poprzez wysłanie zapytania ofertowego do trzech potencjalnych wykonawców,
- zamieszczono ogłoszenie na stronie internetowej Urzędu,
- sporządzono i zatwierdzono protokoły zamówienia publicznego,
- wybrano najkorzystniejsze oferty oraz podpisano umowy z wybranymi wykonawcami o treści zgodnej ze złożonymi ofertami.

(akta kontroli str. 136-152, 450-510)

Urząd nie zamieścił w bazie konkurencyjności zamówień<sup>21</sup> zapytania ofertowego dotyczącego dwóch postępowań o zamówienie publiczne w ramach Projektu II, tj. zamówień na dokumentację projektową oraz na dostawy i montaż wyposażenia, pomimo iż ich wartość szacunkowa<sup>22</sup> przekraczała 50 tys. zł<sup>23</sup> netto. Było to niezgodne z sekcją 6.5.2 „Zasada konkurencyjności” pkt 10 Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków<sup>24</sup>, do których stosowania przy udzielaniu zamówień publicznych Beneficjent zobowiązał się w § 10 umowy wstępnej z 30 grudnia 2016 r., a następnie w § 15 ust. 1 umowy o dofinansowanie tego projektu z 25 kwietnia 2018 r. Postępowania te wszczęto odpowiednio: 20 stycznia 2017 r. i 8 stycznia 2019 r.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że pracownik odpowiedzialny za przeprowadzenie procedury nieświadomie ominął obowiązek umieszczenia zamówienia w bazie konkurencyjności. Dodał również, że Urząd nie zamieścił w tej bazie zapytania ofertowego dotyczącego wykonania dokumentacji projektowej, ponieważ było one opracowane przed podpisaniem umowy o dofinansowanie, więc jej zapisy nie obowiązywały. Pracownik merytoryczny dochował mimo to zapisów wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 482-493, 511-521)

NIK zwraca jednak uwagę, że postępowanie na opracowanie dokumentacji projektowej wszczęto już po podpisaniu z IZ umowy wstępnej o przygotowanie do realizacji tego projektu, obligującej Beneficjenta do stosowania ww. wytycznych przy udzielaniu zamówień publicznych, w tym do stosowania zasady konkurencyjności w przypadku zamówień o wartości równej lub niższej niż kwota określona w art. 4 pkt 8 Pzp, a jednocześnie przekraczającej 50 tys. zł netto.

**1.3.4.** W umowach z wykonawcami robót budowlanych przewidziano zapisy zabezpieczające interes kontrolowanej jednostki, tj. określono m.in. gwarancję jakości na 36, 60 i 80 miesięcy w Projekcie I na 84 – w Projekcie II, a także kary umowne z tytułu nienależytego wykonania umowy oraz prawo odstąpienia od niej. Umowy te przewidywały również wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 10% wartości zamówienia w formie gwarancji ubezpieczeniowej albo w formie pieniężnej. Strony ustaliły, że 70% tego zabezpieczenia stanowiło będzie zabezpieczenie należytego wykonania przedmiotu umowy oraz 30% z przeznaczeniem na pokrycie roszczeń z tytułu rękojmi za wady.

<sup>21</sup> Tj. na stronie internetowej [www.bazakonkurencyjnosci.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.bazakonkurencyjnosci.funduszeuropejskie.gov.pl).

<sup>22</sup> Ustalona odpowiednio: 19 stycznia 2017 r. oraz 7 stycznia 2019 r.

<sup>23</sup> Wyniosła odpowiednio: 54,0 tys. zł i 56,9 tys. zł netto.

<sup>24</sup> W wersji obowiązującej od 23 sierpnia 2017 r. do 8 września 2019 r.

Analiza sześciu umów z wykonawcami, w tym czterech na roboty budowlane w ramach Projektu I oraz dwóch na te roboty w ramach Projektu II wykazała m.in., że:

- w ramach Projektu I w przypadku:
  - robót budowlanych (prace związane z adaptacją budynku) – wykonawca wniósł gwarancję ubezpieczeniową: do kwoty 129,0 tys. zł w zakresie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy na okres od 21 lutego 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. oraz do kwoty 39,4 tys. zł w przypadku nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek, ujawnionych po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego w okresie od 29 sierpnia 2019 r. do 12 kwietnia 2026 r.<sup>25</sup>,
  - robót branży drogowej, wykonawca wniósł gwarancję ubezpieczeniową: do kwoty 67,5 tys. zł w zakresie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy na okres od 18 marca 2019 r. do 30 maja 2019 r. oraz do kwoty 20,2 tys. zł w przypadku nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek, ujawnionych po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego,
  - wykonania trawników wraz z małą architekturą i placem zabaw – wykonawca wniósł zabezpieczenie w formie pieniężnej w kwocie 13,3 tys. zł,
  - wykonania posadzki przejazdu bramnego – wykonawca wniósł zabezpieczenie w formie pieniężnej w kwocie 2,0 tys. zł,
- w ramach Projektu II w przypadku:
  - robót budowlanych (prace związane z adaptacją budynku) – wykonawca wniósł gwarancję ubezpieczeniową: do kwoty 327,9 tys. zł w zakresie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy na okres od 11 maja 2018 r. do 30 listopada 2018 r. oraz do kwoty 98,4 tys. zł w przypadku nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek, ujawnionych w tym okresie po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego w okresie od 1 grudnia 2018 r. do 15 grudnia 2025 r.,
  - robót budowlanych (prace związane z zagospodarowaniem terenu) – wykonawca wniósł gwarancję ubezpieczeniową: do kwoty 12,5 tys. zł w zakresie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy na okres od 11 maja 2018 r. do 30 listopada 2018 r. oraz do kwoty 3,7 tys. zł w przypadku nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek, ujawnionych w tym okresie po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego w okresie od 1 grudnia 2018 r. do 15 grudnia 2025 r.

(akta kontroli str. 522-810)

Przed upływem terminu ważności zabezpieczenia należytego wykonania<sup>26</sup> trzech umów, nie wystąpiono do wykonawców robót budowlanych o przedłużenie zabezpieczenia lub wniesienie nowego (ani też nie zwrócono się do gwaranta - podmiotu, który udzielił gwarancji ubezpieczeniowej o wypłatę środków finansowych<sup>27</sup>) mimo, że przedmiot ww. umów nie był wówczas wykonany. Stwierdzono bowiem, że w przypadku:

- Projektu I:

<sup>25</sup> Zapisy na podstawie aneksu nr 1 i 2 do gwarancji ubezpieczeniowej z 16 lutego 2018 r.

<sup>26</sup> Okres gwarancji liczony od dnia zawarcia umowy do dnia dokonania odbioru przedmiotu umowy, potwierdzonego protokołem odbioru (tzw. pierwszy okres gwarancyjny).

<sup>27</sup> Dotyczy wyłącznie gwarancji ubezpieczeniowej nr. 280000161409 z 13 marca 2019 r. wystawionej przez Ergo Hestia.

- roboty branży drogowej – ostatecznym terminem realizacji przedmiotu zamówienia (określonym w aneksie nr 2 do umowy z wykonawcą), a tym samym datą faktycznego odbioru końcowego robót był 28 czerwca 2019 r., podczas gdy okres ważności gwarancji należytego jej wykonania upłynął 30 maja 2019 r., tj. przez 29 dni zamawiający nie posiadał ważnej gwarancji należytego wykonania umowy,
- roboty budowlane związane z adaptacją Bramy Lidzbarskiej - ostatecznym terminem realizacji przedmiotu zamówienia (określonym w aneksie nr 5 do umowy z wykonawcą), a tym samym datą faktycznego odbioru końcowego robót był 29 sierpnia 2019 r., podczas gdy okres ważności gwarancji należytego jej wykonania upłynął 30 czerwca 2019 r.<sup>28</sup> (odpowiednio 60 dni),
- Projektu II (roboty budowlane – prace związane z adaptacją budynku) – ostatecznym terminem realizacji przedmiotu zamówienia (określonym w aneksie nr 3 do umowy z wykonawcą), a tym samym datą faktycznego odbioru końcowego robót było 15 lutego 2019 r., podczas gdy okres ważności gwarancji należytego jej wykonania upłynął 30 listopada 2018 r. (77 dni).

Burmistrz wyjaśnił, że Urząd nie otrzymał od wykonawców aneksów do gwarancji ubezpieczeniowych w momencie zawierania aneksów do umów na roboty budowlane obu projektów. Po stwierdzeniu jednak tego braku w trakcie kontroli NIK, Urząd wystąpił z wezwaniem do uzupełnienia przez wykonawców tych braków. Do dnia 10 lutego br. otrzymano aneks do gwarancji ubezpieczeniowej związanej z robotami branży drogowej w ramach Projektu I.

(akta kontroli str. 511-521, 532-599, 707-739, 811-813)

W rezultacie ww. działań podjętych przez Urząd w trakcie kontroli NIK wydłużono w Projekcie I ważność gwarancji ubezpieczeniowej w zakresie roszczeń z tytułu nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad lub usterek powstałych w przedmiocie umowy o 27 dni, tj. z 14 lutego 2026 r. do 13 marca 2026 r. (gwarancja liczona od dnia dokonania odbioru przedmiotu umowy.

(akta kontroli str. 513-516)

## **1.4 Realizacja finansowa projektów**

**1.4.1.** Ewidencja finansowo-księgową kontrolowanych projektów prowadzona była w Urzędzie zgodnie z wymogami umowy o dofinansowanie (§ 11 ust. 1). Wydatki z nimi związane zostały bowiem wyodrębnione w sposób umożliwiający identyfikację wszystkich operacji księgowych i bankowych. Ewidencjonowanie wydatków odbywało się m.in. na koncie „koncie „130” (rachunek bieżący jednostki), do którego prowadzono konta analityczne. Projekt finansowany był z wydzielonego rachunku bankowego, a płatności dokonywane z tego rachunku dotyczyły wyłącznie wydatków ponoszonych na realizację projektów. W Urzędzie uregulowano również zasady dotyczące ewidencji wydatków dofinansowanych ze środków europejskich<sup>29</sup>.

(akta kontroli str. 814-827, 950-961)

<sup>28</sup> Na podstawie aneksu nr 1 z 6 marca 2019 r. do ubezpieczeniowej gwarancji należytego wykonania kontraktu i usunięcia wad i usterek. W sprawie tej Urząd otrzymał również aneks nr 2 do ww. gwarancji z 24 września 2019 r. wydłużający gwarancję jakości (tzw. drugi okres gwarancyjny) od 29 sierpnia 2019 r. do 12 kwietnia 2026 r.

<sup>29</sup> Zarządzenie nr 2019/2017 Burmistrza Bisztyńka z dnia 29 grudnia 2017 r. ws. wprowadzenia polityki rachunkowości i planu kont przy realizacji projektu pod nazwą „Młodzieżowy Klub Integracji Społecznej – adaptacja Bramy Lidzbarskiej wraz z zagospodarowaniem otoczenia” oraz Zarządzenie nr 64/2018 Burmistrza Bisztyńka z dnia 27 kwietnia 2018 r. ws. wprowadzenia polityki rachunkowości i planu kont przy realizacji projektu pod nazwą „Poprawa dostępności usług społecznych – modernizacja i adaptacja istniejącego obiektu w celu nadania nowej funkcji społecznej”.

**1.4.2.** Według stanu na 31 grudnia 2019 r. całkowite wartości projektów wyniosły:

- Projekt I – 2 602,1 tys. zł, w tym 1 329,6 tys. zł współfinansowania UE (EFRR) i 147,7 tys. zł współfinansowania krajowego z budżetu państwa. Wartość wydatków kwalifikowalnych wyniosła 1 738,0 tys. zł, a wkład własny Beneficjenta – 1 124,8 tys. zł (43,2%), liczony do wydatków ogółem (kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych).
- Projekt II – 3 577,7 tys. zł, w tym 1 813,4 tys. zł współfinansowania UE (EFRR) i 201,5 tys. zł współfinansowania krajowego z budżetu państwa. Wartość wydatków kwalifikowalnych wyniosła 2 590,2 tys. zł, a wkład własny Beneficjenta – 1 562,8 tys. zł (56,3%).

Do 31 grudnia 2019 r. wypłacona Beneficjentowi kwota dofinansowania wyniosła 2 516,9 tys. zł, w tym 890,0 tys. zł (60,2% kwoty przyznanej) z tytułu rozliczenia Projektu I oraz 1 626,9 tys. zł (80,7%) Projektu II. Procentowe zaangażowanie finansowe jednostki w obu projektach wyniosło 100% (tj. dokonano w nich wszystkich płatności). W trakcie rozpatrywania przez IZ pozostały wnioski końcowe o płatność odpowiednio na kwotę: 587,4 tys. zł i 387,9 tys. zł. Beneficjent finansował wkład własny w projektach ze środków własnych i nie zaciągał na ten cel kredytów bankowych.

(akta kontroli str. 115, 828, 962, 1016)

**1.4.3.** Do 31 grudnia 2019 r. Urząd przedłożył IZ pięć wniosków o płatność z realizacji Projektu I oraz cztery takie wnioski z realizacji Projektu II<sup>30</sup>. Wszystkie te wnioski składano za pośrednictwem systemu SL2014<sup>31</sup>. W okresie objętym kontrolą Urząd, z inicjatywy IZ, składał korekty do wniosków o płatność<sup>32</sup>. Korekty te w szczególności dotyczyły: uzupełnienia adnotacji w zakresie dofinansowania projektu na dokumentach finansowo-księgowych lub błędnych kwot w tabeli – zestawienie dokumentów, czy też przedłożenia protokołów częściowego odbioru robót i zaawansowania prac.

Badanie kwalifikowalności wydatków poniesionych w ramach realizacji kontrolowanych projektów wykazało, że pierwszy wniosek o płatność<sup>33</sup> w obu tych projektach, przekazany do IZ 18 lipca 2018 r. (Projekt I) oraz 30 lipca 2018 r. (Projekt II), złożony został z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio: 111 i pięć dni, w stosunku do terminu określonego w umowach o ich dofinansowanie (§ 7 ust. 11). Stosownie do zapisów tego paragrafu pierwszy wniosek o płatność beneficjent składa w terminie 3 miesięcy od daty zawarcia umowy lub daty rozpoczęcia realizacji projektu (liczy się data późniejsza). W przypadku Projektu I termin ten upłynął 29 marca 2018 r., zaś Projektu II – 25 lipca 2018 r.

Burmistrz wyjaśnił, że Urząd złożył pierwsze wnioski o płatność dotyczące obu projektów z opóźnieniem z powodu niedopatrzenia pracownika merytorycznego, zajmującego się realizacją umów o dofinansowanie. Dodał, że pracownik ten został pouczony na okoliczność realizacji kolejnych projektów o konieczności wywiązywania się z zapisów tych umów.

(akta kontroli str. 511-519, 828-949, 963-1015)

<sup>30</sup> Z wyłączeniem złożonego wniosku o płatność zaliczkową w ramach Projektu II, który został przez Urząd wycofany.

<sup>31</sup> Aplikacja główna centralnego systemu teleinformatycznego.

<sup>32</sup> Korekty te objęły łącznie osiem (z dziewięciu) rozpatrywanych wniosków o płatność i dotyczyły maksymalnie dwóch poprawek.

<sup>33</sup> W przypadku Projektu I pierwszy wniosek o płatność był wnioskiem o zaliczkę w kwocie 285,4 tys. zł, w przypadku Projektu II wniosek ten dotyczył refundacji oraz sprawozdawczości w kwocie 38,6 tys. zł.

Analiza wszystkich dokumentów finansowo-księgowych w obu projektach (operacje gospodarcze na kwotę 2 602,1 tys. zł w ramach Projektu I oraz 3 577,7 tys. zł w ramach Projektu II) wykazała, że objęte nimi wydatki spełniały kryteria refundacji określone w Wytocznych w zakresie kwalifikowalności wydatków, bowiem:

- zostały poniesione zgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie,
- były niezbędne do ich realizacji i zostały poniesione w okresie kwalifikowalności określonym w umowach o dofinansowanie,
- zostały uwzględnione w budżetach projektów,
- dokumenty księgowe potwierdzające poniesienie wydatków zostały ujęte w ewidencji księgowej w prawidłowej kwocie,
- zostały należycie udokumentowane, tj. m.in. zgodnie z wymogami Wytocznych w zakresie kwalifikowalności wydatków.

Na dokumentach tych nie stwierdzono zapisów mogących świadczyć o możliwości sfinansowania wydatków ponoszonych przez Beneficjenta w ramach projektu z innych programów współfinansowanych ze środków UE i innych środków publicznych.

(akta kontroli str. 828, 962, 1018-1032)

**1.4.4.** W okresie objętym kontrolą osoby wykonujące czynności w projekcie, wykonywały je w ramach przypisanych im zakresami czynności obowiązków służbowych i nie otrzymywały z tego tytułu dodatkowego wynagrodzenia dofinansowanego ze środków RPO.

(akta kontroli str. 1017)

## **1.5 Realizacja rzeczowa projektów**

**1.5.1.** Do dnia 31 grudnia 2019 r. umowy o dofinansowanie kontrolowanych projektów były zmieniane trzykrotnie (w Projekcie I) oraz czterokrotnie (w Projekcie II). Zakres wprowadzonych zmian dotyczył, w przypadku:

- Projektu I – m.in. zmiany terminu finansowego zakończenia realizacji projektu z 31 grudnia 2018 r. na 30 września 2019 r. z powodu wydłużonej procedury wyłonienia wykonawców dla podzielonych zadań dotyczących zagospodarowania otoczenia Bramy Lidzbarskiej<sup>34</sup> oraz zmiany całkowitej wartości projektu, wydatków kwalifikowalnych i kwoty dofinansowania<sup>35</sup> (wynikających z przeprowadzonych postępowań i podpisanych umów z wykonawcami), a także uwzględnienia czasu koniecznego dla wykonawcy prac budowlanych dostosowanych do zmienionego pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków i pozwolenia na budowę,
- Projektu II – m.in. zmiany terminu finansowego zakończenia realizacji projektu z 31 grudnia 2018 r. na 31 marca 2019 r. z powodu potrzeby opracowania zamienną dokumentacji projektowej (tj. zamiennego projektu wewnętrznej instalacji gazowej) oraz konieczności uzyskania zamienną decyzji pozwolenia na budowę, co skutkowało czasowym wstrzymaniem robót budowlanych, a także zmiany całkowitej wartości projektu, wydatków kwalifikowalnych i kwoty

<sup>34</sup> Dotyczących wykonania trawników oraz niskich nasadzeń wraz z małą architekturą i placem zabaw, a także robót branży drogowej.

<sup>35</sup> Z zaplanowanych pierwotnie 1 936,0 tys. zł wartości ogółem, w tym 1 747,6 tys. zł wydatków kwalifikowalnych i 1 485,5 tys. zł kwoty dofinansowania (umowa o dofinansowanie) na 2 602,1 tys. zł wartości ogółem, w tym 1.738,0 tys. zł wydatków kwalifikowalnych i 1.477,3 tys. zł kwoty dofinansowania (aneks nr 3 do ww. umowy).

dofinansowania (wynikających z przeprowadzonych postępowań i podpisanych umów z wykonawcami)<sup>36</sup>.

(akta kontroli str. 1033-1124)

**1.5.2.** W trakcie rzeczowej realizacji badanych projektów wprowadzano zmiany do umowy z wykonawcami robót budowlanych w zakresie zmiany terminu ich zakończenia. W przypadku Projektu I oraz prac związanych z adaptacją Bramy Lidzbarskiej powodem tego było m.in. wstrzymanie robót przez wykonawcę spowodowane koniecznością opracowania dokumentacji zamiennej oraz uzyskania zamiennej decyzji pozwolenia na budowę w związku ze stwierdzonymi zagrożeniami konstrukcji budynku i zaleceniami konserwatora zabytków. W przypadku Projektu II (prac związanych z adaptacją budynku MOPS) – konieczność opracowania dokumentacji zamiennej w zakresie instalacji gazowej oraz centralnego ogrzewania (zmiany sposobu dostarczania ciepła do instalacji klimatyzacji i wentylacji), uzyskania zamiennej decyzji pozwolenia na budowę oraz wykonania robót. W rezultacie terminy realizacji przedmiotu zamówienia wydłużono o odpowiednio: 333 dni i 108 dni.

(akta kontroli str. 532-660, 707-778)

Beneficjent realizował kontrolowane projekty zgodnie z zakresami rzeczowymi określonymi w umowach o dofinansowanie oraz z harmonogramami rzeczowo-finansowymi. Rozpoczęcie ich realizacji nastąpiło w terminach określonych w umowach o dofinansowanie, tj. 8 lutego 2016 r. (Projekt I) oraz 8 lutego 2017 r. (Projekt II)<sup>37</sup>. Oba badane projekty zakończyły się pod względem rzeczowym i finansowym terminowo. Terminy zakończenia finansowego realizacji projektu ustalono bowiem w umowach odpowiednio: na 30 września 2019 r. i 31 marca 2019 r., a ostatnie wydatki w obu projektach poniesiono odpowiednio: 18 września 2019 r. i 29 marca 2019 r. Ostatnich odbiorów końcowych zadań realizowanych w ramach obu projektów dokonano odpowiednio: 29 sierpnia 2019 r. i 22 marca 2019 r. Dokumentacja stanowiąca podstawę rozliczeń tych umów, tj. złożone do IZ wnioski o płatność, odzwierciedlała postęp oraz poniesione w tym zakresie wydatki.

(akta kontroli str. 828-949, 963-1015, 1033-1062, 1081-1103, 1125-1180)

**1.5.3.** Przed rozpoczęciem prac budowlanych uzyskano wymagane pozwolenia na budowę<sup>38</sup>. Do wniosków o wydanie ww. pozwoleń załączono dokumenty wymagane art. 33 ust. 2 ustawy Prawo budowlane<sup>39</sup>, tj. projekty budowlane oraz oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością.

W trakcie realizacji inwestycji wystąpiły odstępstwa od projektów wykonawczych, które wymagały uzyskania akceptacji organu architektoniczno-budowlanego. Sporządzono w związku z tym projekty budowlane zamienne dla poszczególnych

---

<sup>36</sup> Z zaplanowanych pierwotnie 3 721,3 tys. zł wartości ogółem, w tym 2 700,0 tys. zł wydatków kwalifikowalnych i 2 100,3 tys. zł kwoty dofinansowania (umowa o dofinansowanie) na 3 577,7 tys. zł wartości ogółem, w tym 2 590,2 tys. zł wydatków kwalifikowalnych i 2 014,9 tys. zł kwoty dofinansowania (aneks nr 4 do ww. umowy).

<sup>37</sup> Data zawarcia/planowana umowy z wykonawcą na opracowanie dokumentacji projektowej.

<sup>38</sup> Decyzja Starosty Bartoszyckiego nr Bi-29/17 z 20 lutego 2017 r. dla Gminy Bisztynek zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę zamierzenia pn. „Adaptacja wnętrza budynku Bramy Lidzbarskiej na młodzieżowy klub integracji społecznej Bramy Lidzbarskiej w powiązaniu z historią i tradycją miasta w Bisztyнку oraz Decyzja nr Bi-81/17 z 2 maja 2017 r. dla ww. przedsięwzięcia w zakresie branży drogowej. Decyzja Starosty Bartoszyckiego nr Bi-157/17 z 27 lipca 2017 r. dla Gminy Bisztynek zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę zamierzenia pn. „Poprawa dostępności usług społecznych – Modernizacja i adaptacja istniejącego obiektu w celu nadania nowej funkcji społecznej w Bisztyнку.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.

zadań. Na ich podstawie uzyskano zamienne pozwolenia na budowę, a także w przypadku Bramy Lidzbarskiej – pozwolenie Warmińsko – Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Zmiany te wynikały, w przypadku:

- Projektu I – m.in. ze złego stanu konstrukcji stropu, elementów więźby dachowej, ujawnionych podczas prowadzenia robót rozbiórkowych, a okoliczności te nie zostały ujęte w projekcie budowlanym – podstawowym,
- Projektu II – m.in. ze zmiany sposobu zasilania w ciepło instalacji klimatyzacji i wentylacji z istniejącego zasilania elektrycznego na zasilanie z kotłowni opalanej gazem oraz wmontowania dodatkowego kotła gazowego wraz z oprzyrządowaniem.

Prace te zostały wycenione na podstawie załączonego przez wykonawcę kosztorysu, zweryfikowanego i zatwierdzonego przez inspektora nadzoru oraz zaakceptowanego przez inwestora na kwotę 154,0 tys. zł (Projekt I – wymiana stropu drewnianego i naprawa konstrukcji więźby dachowej wraz z robotami towarzyszącymi) oraz 77,0 tys. zł (Projekt II – montaż dodatkowego kotła gazowego wraz z oprzyrządowaniem). W umowach z wykonawcami oraz w SIWZ przewidziano możliwość udzielenia zamówień dodatkowych.

(akta kontroli str. 1181-1277)

**1.5.4.** Zrealizowane zadania zostały rozliczone zgodnie z postanowieniami umów zawartych z wykonawcami. Przy realizacji tych umów dokonano komisyjnych odbiorów końcowych, w których uczestniczyli m.in. pracownicy Urzędu, inspektor nadzoru inwestorskiego oraz przedstawiciele wykonawcy. Odbiory te nie wykazały wad i usterek. Dokonano ich w terminach określonych w umowach z wykonawcami. Przed przystąpieniem do użytkowania obiektów budowlanych uzyskano ostateczne decyzje o pozwoleniu na użytkowanie. Oględziny obiektów, przeprowadzone 13 lutego 2020 r., potwierdziły rzeczowe wykonanie inwestycji, tj. modernizację i adaptację budynku MOPS oraz Bramy Lidzbarskiej i jej otoczenia<sup>40</sup>. Stwierdzono m.in., że:

- Dojazd do wyremontowanych budynków był utwardzony, a nawierzchnię wokół nich wykonano z kostki betonowej. Wokół obiektów zamontowano ławki terenowe, kosze na śmieci, a w przypadku Bramy Lidzbarskiej również plac zabaw dla dzieci oraz ozdobne głazy i słupki stalowe do różnych form działań informacyjno-kulturalnych. Teren został zaaranżowany niskimi nasadzeniami i trawnikiem. Wytoczono na nim również miejsca postojowe. Dostęp do obiektów był swobodny z poziomu terenu, nie stwierdzono barier architektonicznych utrudniających korzystanie z ich infrastruktury.
- Były to obiekty trzykondygnacyjne, wejście do nich stanowiły przeszklone drzwi, za którymi możliwy był swobodny dostęp do wszystkich części budynków, użytkowych pomieszczeń oraz toalet, a przypadku budynku MOPS – również windy.
- Powierzchnię użytkową parteru, piętra oraz poddasza stanowiły m.in:
  - w przypadku Bramy Lidzbarskiej: jedno pomieszczenie wykorzystane na kawiarnię internetowo-dyskusyjną na parterze, dwie pracownie warsztatowe wraz z ogólnodostępną toaletą na piętrze oraz i jedno pomieszczenie na poddaszu użytkowym (dwie strefy warsztatowe),

---

<sup>40</sup> Zaadoptowano 163 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku Bramy Lidzbarskiej oraz zagospodarowano 0,36 ha powierzchni terenu. Wyremontowano/przebudowano 668,8 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku MOPS oraz zagospodarowano 0,28 ha powierzchni przyległej do tego obiektu.

- w przypadku budynku MOPS: 18 pomieszczeń na parterze, w tym obsługa świadczeń 500 plus i dodatków mieszkaniowych, świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego oraz sala konferencyjna, kuchnia i toalety, 21 pomieszczeń na piętrze, w tym pokoje kierownictwa, administracyjne, psychologa oraz mieszkanie chronione, sala do ćwiczeń i pokój socjalny, a także sześć pomieszczeń na poddaszu, w tym pomieszczenia klubów.
- Powierzchnie biurowe wyposażono m.in. w biurka, meble, krzesła oraz szafy na dokumenty, salę do ćwiczeń w sprzęt, drabinki gimnastyczne oraz materace, mieszkanie chronione w meble pokojowe, kanapę do spania oraz w zabudowę kuchenną. Pracownie Bramy Lidzbarskiej wyposażono dodatkowo w tablicę interaktywną, projektor oraz zestawy komputerowe.

(akta kontroli str. 1125-1180, 1278-1318)

W ramach adaptacji obiektu MOPS (Projekt II) nie wywiązano się z obowiązku oznakowania dwóch miejsc postojowych z przeznaczeniem dla osób z niepełnosprawnościami, wymaganego § 20 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>41</sup>. Zgodnie z tym paragrafem stanowiska postojowe dla samochodów osobowych, z których korzystają wyłącznie osoby niepełnosprawne wymagają odpowiedniego oznakowania. Należy również zaznaczyć, że w projekcie budowlanym inwestycji oraz studium wykonalności projektu (załącznik do wniosku o dofinansowanie) zaplanowano wybudowanie 19 miejsc parkingowych, w tym dwóch przystosowanych dla takich osób.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że dokumentacja techniczna posiadała informację graficzną o oznaczeniu dwóch, spośród 19 miejsc, dla osób niepełnosprawnych. Przedmiar robót budowlanych, stanowiący podstawę wyceny prac przez wykonawcę nie zawierał już pozycji określających oznakowanie tych miejsc, w rezultacie czego nie wykonał on tego w ramach podpisanej umowy na roboty budowlane. Dodał również, że w związku z koniecznością dostosowania dwóch miejsc dla potrzeb osób z niepełnosprawnościami, Urząd na własny koszt dokona oznaczenia tych miejsc.

(akta kontroli str. 255-262, 1033-1048, 1081-1096, 1282-1321)

W trakcie kontroli NIK dokonano, przy budynku MOPS, oznakowania pionowego dwóch miejsc postojowych z przeznaczeniem dla osób z niepełnosprawnościami.

(akta kontroli str. 1322)

**1.5.5.** W analizowanym okresie wystąpiły przypadki naliczenia przez Beneficjenta kar umownych. Dotyczyło to, w przypadku:

- Projektu I – niezatrudnienia przez wykonawcę przy pracach związanych z adaptacją budynku Bramy Lidzbarskiej trzech bezrobotnych osób (wymóg § 28 ust. 1 pkt 10 umowy na roboty budowlane<sup>42</sup>), a także nieterminowej realizacji zamówienia, tj. wykonania posadzki przejazdu bramnego 226 dni po wyznaczonym w umowie terminie,
- Projektu – nieterminowej realizacji robót budowlanych związanych z zagospodarowaniem terenu, które zakończono 29 dni po wyznaczonym w umowie terminie.

Kary naliczono zgodnie z zawartymi umowami z wykonawcami, pomniejszając im wynagrodzenie za każdy dzień zwłoki, tj. o kwotę 4,9 tys. zł (Projekt I) i 7,2 tys. zł

<sup>41</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1065.

<sup>42</sup> Strony zastrzegły karę umowną w wysokości 80,0 tys. zł.

(Projekt II), a także o kwotę 20 tys. zł z tytułu niezatrudnienia ww. trzech osób bezrobotnych (Projekt I).

W sprawie niezatrudnienia przez wykonawcę robót trzech osób bezrobotnych Urząd zawarł z nim ugodę pozasądową na kwotę 20 tys. zł. Potwierdzono w niej okoliczność niezatrudnienia osób bezrobotnych, z zastrzeżeniem, że częściowo nastąpiło to z przyczyn niezależnych od wykonawcy, który podjął starania w tym zakresie. Złożył zapotrzebowania bowiem do PUP w Olsztynie, umieszczał ogłoszenia na tablicach ogłoszeń w Bisztynku oraz miejscowościach pobliskich, w prasie lokalnej, jak również na portalach internetowych. Wskazano, że mimo pojętych działań nie znalazły się osoby chętne do podjęcia zatrudnienia w ramach realizacji ww. inwestycji.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki naliczenia kar lub odsetek przez wykonawcę w stosunku do Beneficjenta. W okresie tym nie wystąpiły również przesłanki do egzekwowania od wykonawców uprawnień z tytułu gwarancji jakości.

(akta kontroli str. 1323-1342)

**1.5.6.** Beneficjent został zobowiązany umową o dofinansowanie (po zmianach) do osiągnięcia następujących wskaźników produktu i rezultatu, w przypadku:

- Projektu I:
  - wskaźniki produktu: 1 szt. – liczba wspartych obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach oraz 0,36 ha powierzchni obszarów objętych rewitalizacją,
  - wskaźniki rezultatu: 360 osób korzystających ze zrewitalizowanych budynków publicznych lub komercyjnych na obszarach miejskich w ciągu roku oraz jedno nowo utworzone miejsce pracy.
- Projektu II:
  - wskaźniki produktu: 1 szt. – liczba wspartych obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach i dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, 668,8 m<sup>2</sup> powierzchni wyremontowanych budynków publicznych lub komercyjnych na obszarach miejskich oraz 0,28 ha powierzchni obszarów objętych rewitalizacją,
  - wskaźniki rezultatu: pięć nowo utworzonych miejsc pracy, 16 utrzymanych miejsc pracy, 1 500 osób korzystających ze zrewitalizowanych budynków publicznych lub komercyjnych na obszarach miejskich.

Beneficjent zapewnił trwałość projektów zgodnie z umową o dofinansowanie. Źródłem danych dotyczących pomiaru wskaźników produktu (określonym we wnioskach o dofinansowanie) były m.in. protokoły odbioru końcowego prac budowlanych. W przypadku wskaźników rezultatu były to natomiast m.in. listy uczestników spotkań i wydarzeń.

Wskaźniki produktu zostały osiągnięte przez Beneficjenta na poziomie 100%. Termin pomiaru wskaźników rezultatu ustalono po upływie roku od zakończenia realizacji projektu, tj. do 30 września 2020 r. (Projekt I) i 31 marca 2020 r. (Projekt II)<sup>43</sup>. Pomiar wskaźników produktu odbył się zgodnie z metodologią wskazaną w umowie o dofinansowanie i był przeprowadzony na podstawie weryfikowalnych źródeł danych.

(akta kontroli str. 1033-1048, 1081-1096, 1343-1353)

<sup>43</sup> Do dnia 28 lutego 2020 r. w budynku MOPS zatrudnionych było 18 pracowników z 21 zaplanowanych etatów (86% planu), a w budynku Bramy Lidzbarskiej – jedna osoba (100%).

**1.5.7.** Beneficjent podejmował działania mające na celu informowanie i promowanie projektów, zgodnie z obowiązkiem określonym w umowie o dofinansowanie. Działania te polegały m.in. na opracowaniu broszury informacyjnej dotyczącej realizowanych inwestycji w nakładzie 3 tys. egzemplarzy (Projekt I) i 0,5 tys. szt. (Projekt II), a także publikacji informacji o projektach w lokalnej prasie oraz wykonaniu tablic pamiątkowych. Łączna kwota wydatkowana z tego tytułu do 31 grudnia 2019 r. wyniosła 9,9 tys. zł, w tym 4,3 tys. zł w Projekcie I i 5,6 tys. zł w Projekcie II.

(akta kontroli str. 1354-1367)

## **1.6 Kontrole realizacji projektów**

**1.6.1.** Beneficjent nie był zobowiązany umową o dofinansowanie do przekazywania IZ pełnej dokumentacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych, celem kontroli na dokumentach. Wartość dofinansowania na realizację danego projektu nie przekraczała bowiem kwoty 5 000,0 tys. zł, od której istniał taki obowiązek.

(akta kontroli str. 42-114)

**1.6.2.** W poszczególnych latach objętych kontrolą realizacja projektów nie była przedmiotem kontroli podmiotów zewnętrznych. W okresie tym Beneficjent nie otrzymywał również skarg, wniosków w tym zakresie. Kwestie poruszane na sesjach Rady Miasta i Gminy w Bisztynku związane z przygotowaniem i ich realizacją i dotyczyły wyłącznie zmian w uchwale budżetowej gminy Bisztynek, podejmowanych w wyniku zwiększenia planowanej pierwotnie kwoty wydatków z przeznaczaniem na realizację zadań inwestycyjnych w tych projektach. Były one również elementem sprawozdawczym Burmistrza z wykonania zaplanowanych zadań.

(akta kontroli str. 1368-1370)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

- 1) niezamieszczenia w bazie konkurencyjności zapytania ofertowego dotyczącego dwóch postępowań o zamówienie publiczne w projekcie adaptacji MOPS, pomimo takiego obowiązku wynikającego z Wytocznych w zakresie kwalifikowalności wydatków (opisano w punkcie 1.3.3. wystąpienia pokontrolnego),
- 2) niewystąpienia do wykonawców robót budowlanych przed upływem terminu ważności zabezpieczenia należytego wykonania trzech umów o przedłużenie zabezpieczenia lub wniesienie nowego (ani też nie zwrócenia się do gwaranta - podmiotu, który udzielił gwarancji ubezpieczeniowej o wypłatę środków finansowych) mimo, że przedmiot ww. umów nie był wówczas wykonany (opisano w punkcie 1.3.4.),
- 3) przekazania do IZ pierwszych wniosków o płatność z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w umowach o dofinansowanie (opisano w punkcie 1.4.3.),
- 4) niewywiązania się z obowiązku oznakowania dwóch miejsc postojowych z przeznaczeniem dla osób z niepełnosprawnościami w ramach adaptacji obiektu MOPS, zaplanowanych we wniosku o dofinansowanie i wymaganych przepisami prawa (opisano w punkcie 1.5.4.).

## IV. Uwagi i Wnioski

Z uwagi na zakończenie realizacji dofinansowanych projektów, a także podjęcie działań w celu oznakowania dwóch miejsc postojowych z przeznaczeniem dla osób z niepełnosprawnościami budynku MOPS, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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 Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Olsztyn, 26 marca 2020 r.

Kontroler  
Waldemar Żarnoch  
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Dyrektor Delegatury  
w Olsztynie  
z up. Barbara Zajdel  
Wicedyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*