



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.012.01.2015

P/15/054

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@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 Zielonej Górze

Kontroler Mariusz Mizerski, główny specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr 97022 z dnia 1.10.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Dobiegniewie, ul. Dembowskiego 2, 66-520 Dobiegniew (dalej: Urząd lub Gmina).

Kierownik jednostki kontrolowanej Leszek Waloch, Burmistrz Miasta od 12.11.2006 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Urząd projektu środowiskowego dotyczącego zmniejszenia presji na obszary Drawieńskiego Parku Narodowego, poprzez wzmocnienie funkcji turystycznej terenów rekreacyjnych Gminy Dobiegniew.

Urząd posiadał zaplecze kadrowe umożliwiające przygotowanie i sprawowanie nadzoru nad projektem bez potrzeby zlecania tych zadań innym podmiotom. Poszczególne jego etapy realizował terminowo, zgodnie z postanowieniami umów z wykonawcami oraz harmonogramem zawartym we wniosku o dofinansowanie. Płatności wynikające ze składanych wniosków Urząd otrzymywał terminowo i we wnioskowanej wysokości, a z otrzymanych zaliczek rozliczał się na bieżąco.

Rzetelnie wypełniał obowiązki sprawozdawcze wynikające z umowy o dofinansowanie, a składane oświadczenia, m.in. o rozliczaniu wydatków, były zgodne ze stanem faktycznym. Spełniony został również zawarty w niej warunek informacyjno-promocyjny dla projektu, poprzez stosowanie odpowiednich oznaczeń dokumentacji, tablic informacyjnych i pamiątkowych, opracowanie folderów oraz poinformowanie opinii publicznej w dostępnych mediach.

Urząd pomimo prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dla projektu, nie unormował jej zasad w polityce rachunkowości, stosując m.in. nieaktualny plan kont i zarządzenia wewnętrzne.

¹ 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Kompletność i terminowość wykonania określonych umowami zadań

Opis stanu
faktycznego

1.1. W dniu 23.04.2012 r. Gmina złożyła do Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (CKPŚ) wniosek o dofinansowanie projektu pn. „Zmniejszenie presji na obszary Drawieńskiego Parku Narodowego poprzez wzmocnienie funkcji turystycznej terenów rekreacyjnych Gminy Dobiegniew”, realizowanego w ramach współfinansowania V osi priorytetowej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych.

Celem projektu jest umożliwienie wyprowadzenia ruchu turystycznego poza obszar Drawieńskiego Parku Narodowego, na obszary równie cenne przyrodniczo i krajobrazowo, z których nie korzysta się turystycznie. W związku z powyższym projekt obejmuje budowę lub modernizację małej infrastruktury służącej zabezpieczeniu obszarów chronionych przed nadmierną presją turystów, poprzez budowę ścieżek dydaktycznych, rowerowych, szlaków, parkingów, punktów widokowych, wież widokowych i zadaszeń.

Okres realizacji przedsięwzięcia określony w pierwotnym wniosku ustalono od 1.06.2012 r. do 31.12.2014 r., natomiast wartość projektu na 5.200.500 zł, w tym dofinansowanie w kwocie 4.420.425 zł.

(dowód: akta kontroli str. 6-68)

W badanym okresie (od 1.01.2013 do czasu zakończenia kontroli) Urząd realizował tylko ww. projekt środowiskowy. Nie wystąpiły również przypadki rezygnacji z już rozpoczętego projektu, a Urząd nie był podwykonawcą w ramach projektów realizowanych przez inne podmioty.

(dowód: akta kontroli str. 69-71)

1.2. W przygotowaniu wniosku i realizacji projektu uczestniczyło 5 pracowników Urzędu, tj. Kierownik Referatu Spraw Komunalno-Gospodarczych, Kierownik Referatu Funduszy Europejskich, Promocji i Współpracy Zagranicznej, dwóch inspektorów w Referacie Spraw Komunalno-Gospodarczych oraz jeden podinspektor w tym Referacie.

Wspomniani pracownicy uczestniczyli w szeregu szkoleń i kursów m.in., z zakresu:

- prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach natura 2000,
- sieci Natura 2000 i ocen oddziaływania na środowisko,
- Europejskiej Sieci Ekologicznej natura 2000,
- metodyki zarządzania projektami Prince 2 Foundation,
- udzielania zamówień publicznych w projektach współfinansowanych ze środków V priorytetu POIiŚ,
- problematyki ochrony środowiska i przyrody w dokumentach planistycznych oraz rewitalizacji.

Ponadto wymienieni wyżej kierownicy Referatów uczestniczyli w szkoleniach dla beneficjentów V Priorytetu POIiŚ organizowanych przez CKPŚ, m.in. w zakresie zawierania umów, rozliczeń końcowych projektów, działań informacyjno-promocyjnych oraz dobrych praktyk w realizacji projektów przyrodniczych.

(dowód: akta kontroli str. 72-86)

Urząd skorzystał z możliwości bezpłatnej weryfikacji poprawności wniosku przez CKPŚ, realizowanej w ramach zadań własnych tej instytucji. W związku z powyższym we wniosku uwzględniono zalecenia CKPŚ i usunięto błędy formalne. Z inicjatywy Urzędu wniosek był jeszcze dwa razy korygowany w następnych etapach oceny merytorycznej,

poprzedzającej przyznanie dofinansowania. Zmiany dotyczyły wysokości kosztów kwalifikowalnych jednego z podzadań w zakresie utwardzenia i przebudowy drogi gruntowej, opracowania dokumentacji projektowej dotyczącej rewitalizacji drogi gruntowej oraz lokalizacji zespołów kempingowych i wieży widokowej wraz z uszczegółowieniem parametrów technicznych. Korekty wniosku składane były w terminach określonych przez CKPŚ.

(dowód: akta kontroli str. 87-98)

Do oszacowania wartości projektu wykorzystano koncepcje funkcjonalno-przestrzenne opracowane przez Pracownię Projektową w Poznaniu, dotyczące:

- zespołu hotelowo-kempingowego przy ul. Gdańskiej w Dobiegniewie,
- zagospodarowania terenów nad jeziorem Żabim w Ługach,
- zagospodarowania terenów nad jeziorem Osiek,
- zagospodarowania terenów nad jeziorem Radęcino.

Ponadto korzystano z Programu Ochrony Środowiska dla Miasta i Gminy Dobiegniew na lata 2009-2012 wraz z perspektywą do 2016 roku oraz Programu Ochrony Przyrody dla Nadleśnictwa Głusko na lata 2004-2013. Wstępne założenia wartościowe do projektu w zakresie robót budowlanych, opracowane przez inspektora w Referacie Spraw Komunalno-Gospodarczych posiadającego uprawnienia budowlane, wyniosły 4.750 tys. zł i dotyczyły:

- | | |
|--|----------------|
| - zagospodarowania plaży nad jeziorem Radęcin | 800 tys. zł, |
| - zagospodarowania plaży nad jeziorem Osiek | 1.000 tys. zł, |
| - zagospodarowania plaży nad jeziorem Żabie | 800 tys. zł, |
| - zespołu kempingowego w Dobiegniewie | 1.200 tys. zł, |
| - utwardzenia i przebudowy drogi gruntowej
Starczewo-Wołogoszcz | 200 tys. zł, |
| - budowy wież widokowych w miejscowościach
Chomętowo i Radęcin | 500 tys. zł, |
| - odbudowy spalonego mostu nad jeziorem Osiek | 250 tys. zł. |

(dowód: akta kontroli str. 99-118)

1.3. W ramach dofinansowania projektu Urząd podpisał dwie umowy:

- umowę o dofinansowanie projektu nr POIS.05.01.00-00-419/12-00 z dnia 7.03.2013 r. zawartą z Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (Instytucja Wdrażająca). Całkowity koszt realizacji projektu ustalono na 5.193.130 zł, będącą jednocześnie maksymalną kwotą wydatków kwalifikowalnych, natomiast dofinansowanie na 4.414.160,50 zł.
- umowę o współfinansowanie wydatków kwalifikowalnych projektu realizowanego w ramach V Priorytetu POIiŚ nr 122/2013/Wn-04/OP-PO-PS/D z dnia 20.03.2013 r. zawartą z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Instytucja Współfinansująca). Kwotę dofinansowania ustalono na 10% wartości projektu tj. 519.313 zł.

(dowód: akta kontroli str. 119-182)

Na dzień zakończenia kontroli NIK projekt został wykonany lecz nie jest rozliczony. Koszty jego realizacji wyniosły 5.742.057,30 zł, w tym koszty kwalifikowane 5.643.684,52 zł. Rozliczono 5.611.842,45 zł, tj. 99,4% kosztów kwalifikowanych, z tego 5.101.674,95 zł ze środków UE oraz 510.167,50 zł ze środków NFOŚiGW. Do rozliczenia pozostało 31.842,07 zł.

(dowód: akta kontroli str. 183)

Umowa z CKPŚ o dofinansowanie aneksowana była trzykrotnie w związku ze zwiększeniem wartości robót oraz zakresu prac budowlanych, tj.:

- aneksem nr POIS.05.01.00-00-419/12-01 z dnia 15.05.2014 r. zwiększono koszty realizacji projektu do 5.426.228,98 zł. Kwota wydatków kwalifikowalnych i dofinansowania pozostała bez zmian;
- aneksem nr POIS.05.01.00-00-419/12-02 z dnia 1.12.2014 r. zwiększono całkowity koszt realizacji projektu do 5.742.057,30 zł, w tym kwotę wydatków kwalifikowalnych do 5.643.684,52 zł i kwotę dofinansowania do 4.797.131,84 zł;
- aneksem nr POIS.05.01.00-00-419/12-03 z dnia 20.03.2015 r. wydłużono termin zakończenia prac do 31.07.2015 r.

Umowę z NFOŚiGW o współfinansowanie aneksowano w dniu 3.08.2015 r. w związku ze zmianami wynikającymi z umowy zawartej z CKPŚ, tj. zaktualizowano koszt realizacji projektu, zakres rzeczowy i termin zakończenia. Kwota dofinansowania pozostała bez zmian.

(dowód: akta kontroli str. 184-286)

Obecnie przygotowywany jest czwarty aneks dotyczący zmian w harmonogramie realizacji projektu. Dotyczy on przeniesienia oszczędności powstałych w trakcie realizacji poszczególnych zadań na zadania, których koszty były pierwotnie niedoszacowane oraz wzrostu całkowitej wartości projektu do kwoty 5.819.599,63 zł. Kwota oszczędności z zadania III.1 „Opracowanie i druk folderu dotyczącego realizacji projektu” w wysokości 11.923 zł zostanie przeniesiona na zadanie II.3 „Zagospodarowanie plaży nad jeziorem Osiek w miejscowości Ługi” w kwocie 6.935,05 zł oraz na zadanie II.6 „Zagospodarowanie plaży nad jeziorem Radęcin” w kwocie 4.987,95 zł. Kwota oszczędności z zadania III.2 „Wykonanie tablic informacyjnych i promocyjnych” w wysokości 11.082 zł zostanie w całości przeniesiona na zadanie II.6. Zmiana ta umożliwi zwiększenie wartości kosztów kwalifikowalnych dla zadań II.3 i II.6, w pierwszym przypadku do całkowitej wartości zadania, a w drugim do kwoty 91.942,73 zł kosztów kwalifikowalnych.

(dowód: akta kontroli str. 287-290)

1.4. Nie wystąpiły opóźnienia w realizacji projektu. Poszczególne jego etapy realizowane były terminowo, zgodnie z postanowieniami niżej wymienionych umów na roboty budowlane oraz harmonogramem ustalonym we wniosku o dofinansowanie, tj.:

- umowa nr RKG.272.2.2013 zawarta w dniu 22.05.2013 r. z Przedsiębiorstwem Budowlano Montażowym MADEX na budowę zespołu kempingowego w Dobiegniewie (1.105.640,41 zł brutto) – termin zakończenia 31.10.2013 r.,
- umowa nr RKG.272.3.2013 zawarta w dniu 22.05.2013 r. z Przedsiębiorstwem Budowlano Montażowym MADEX na zagospodarowanie plaży nad jeziorem Osiek w miejscowości Osiek (1.180.702,10 zł brutto) – termin zakończenia 31.10.2013 r.,
- umowa nr RKG.272.4.2013 zawarta w dniu 22.05.2013 r. z Przedsiębiorstwem Budowlano Montażowym MADEX na zagospodarowanie plaży nad jeziorem Osiek w miejscowości Ługi (969.556,47 zł brutto) – termin zakończenia 31.10.2013 r.,
- umowa nr RKG.272.02.2014 zawarta w dniu 15.04.2014 r. z P.U.H. PRZEM-BUD na zagospodarowanie plaży nad jeziorem Radęcin (1.070.948,11 zł brutto) – termin zakończenia 30.09.2014 r.,
- umowa nr RKG.272.03.2014 zawarta w dniu 15.04.2014 r. z Schmees&Luhn Polska Sp. z o.o. Budownictwo Inżynieryjne z Drewna i Stali na odbudowę spalonego mostu w Chomętowie (490.703,54 zł brutto) – termin zakończenia 30.09.2014 r.,
- umowa nr RKG.272.04.2014 zawarta w dniu 15.04.2014 r. z Schmees&Luhn Polska Sp. z o.o. Budownictwo Inżynieryjne z Drewna i Stali na budowę wież widokowych

w miejscowościach Chomętowo i Radęcin (405.803,89 zł brutto) – termin zakończenia 30.09.2014 r.,

- umowa nr RKG.GA.272.02.2015 zawarta w dniu 7.05.2015 r. z firmą Usługi Leśne Andrzej W. na wykonanie remontu pomostu drewnianego nad jeziorem Radęcin (146.480,06 zł brutto) – termin zakończenia 30.06.2015 r.,
- umowa nr RKG.GA.272.03.2015 zawarta w dniu 7.05.2015 r. z Agencją Usługową Stanisław C. na budowę wiaty nad jeziorem Osiek (56.935,05 zł brutto) – termin zakończenia 30.06.2015 r.

Z protokołów odbioru końcowego ww. inwestycji wynika, że zrealizowano je bez zastrzeżeń. w terminach określonych w umowach na roboty budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 51-53, 96-98, 148-150, 213-215, 239-241, 271-273, 291-421)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

2. Gospodarność i legalność wykorzystania środków finansowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W dokumentacji projektu, a w szczególności harmonogramie finansowym, Urząd nie wyodrębniał poszczególnych prac w podziale na źródła finansowania. Instytucje finansujące (CKPŚ, NFOŚiGW) nie wymagały takiej szczegółowości, na poszczególnych etapach realizacji przedsięwzięcia.

Wyszczególnienie wykonawców realizujących roboty budowlane wraz z zakresem prac, wyłonionych w drodze przetargu nieograniczonego, zawarto w pkt. 1.4. wystąpienia.

Oprócz zlecenia funkcji inżyniera kontraktu, wyłonionego w trybie przetargu nieograniczonego, Urząd nie zlecał zewnętrznym podmiotom zarządzania projektem i nadzoru nad jego wykonaniem. Jak przedstawiono w pkt. 1.2. wystąpienia, w przygotowaniu dokumentacji projektu i nadzorze nad jego realizacją uczestniczyli pracownicy Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 6-68, 72-86, 289-290, 291-421, 422-428)

2.2. W zakresie prawidłowości stosowania procedur przewidzianych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych², zbadano trzy postępowania/etapy (100%) o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadania pod nazwą „Zmniejszenie presji na obszary Drawieńskiego Parku Narodowego poprzez wzmocnienie funkcji turystycznej terenów rekreacyjnych Gminy Dobiegniew”:

- I etap: Część I – Zespół kempingowy w Dobiegniewie,
Część II – Zagospodarowanie plaży nad jeziorem Osiek
w miejscowości Osiek,
Część III – Zagospodarowanie plaży nad jeziorem Osiek
w miejscowości Ługi,
- II etap: Część I – Zagospodarowanie plaży nad jeziorem Radęcin,
Część II – Odbudowa spalonego mostu,
Część III – Budowa wież widokowych w miejscowościach
Chomętowo i Radęcin,
- III etap: Część I – Remont pomostu drewnianego nad jeziorem Radęcin,

² Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Część II – Budowa wiaty nad jeziorem Osiek.

Analiza procedury wyłonienia wykonawców i udzielenia zamówień wykazała, co następuje:

- prawidłowo określono rodzaj zamówienia (przetarg nieograniczony),
- we właściwy sposób i terminowo określono wartość zamówień,
- zgodnie z przepisami Pzp opisano przedmiot zamówienia, a SIWZ zawierały wszystkie niezbędne elementy,
- prawidłowo dokonano wyboru najkorzystniejszych ofert, kierując się kryteriami określonymi w ogłoszeniach,
- z podmiotami, które przedstawiły najkorzystniejsze oferty, zawarto umowy o zamówienie publiczne, co nastąpiło w czasie przewidzianym prawem, a same umowy były zgodne z przedmiotem zamówień opisanym w SIWZ, zaś zakres świadczenia wykonawców wynikający z umów był tożsamy z ich zobowiązaniami zawartymi w ofertach;
- we właściwy sposób i w terminach przewidzianych prawem opublikowano ogłoszenia o zamówieniach oraz inne ogłoszenia przewidziane w Pzp, a ich treść zawierała wszystkie wymagane prawem elementy.

(dowód: akta kontroli str. 429-434)

Umowy z wykonawcami zawierają zapisy zabezpieczające interes Gminy w sytuacji nieterminowego lub niewłaściwego wykonania umowy. Przewidują m.in.:

- zobowiązanie wykonawcy do podjęcia działań dla przyspieszenia tempa robót w sytuacji przedłużenia terminu ich wykonania z winy wykonawcy i poniesienia kosztów z tym związanych,
- wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 10% wynagrodzenia ofertowego w formie gwarancji ubezpieczeniowej,
- zapłatę kar umowych: a) za opóźnienie w zakończeniu wykonywania przedmiotu umowy w wysokości 1% wynagrodzenia brutto za każdy rozpoczęty dzień zwłoki, b) za opóźnienie w usunięciu wad stwierdzonych w okresie gwarancji i rękojmi w wysokości 0,5% wynagrodzenia brutto za każdy rozpoczęty dzień opóźnienia liczonego od dnia wyznaczonego na usunięcie wad, c) za odstąpienie od umowy z przyczyn zależnych od wykonawcy w wysokości 3% wynagrodzenia brutto, d) pokrycie strat związanych ze zwrotem otrzymanego dofinansowania w przypadku odstąpienia od umowy z winy wykonawcy lub znacznego przekroczenia terminu wykonania inwestycji.

Ponadto nakładają na wykonawców m.in. obowiązek zabezpieczenia terenu robót i zapewnienia dozoru mienia na koszt własny. Ustalają również stosowanie następujących rodzajów odbiorów robót: odbiory częściowe, odbiory robót zanikających i ulegających zakryciu oraz odbiór końcowy. W przypadku stwierdzenia w trakcie odbioru wad lub usterek, zamawiający może odmówić odbioru do czasu ich usunięcia a wykonawca usunie je na własny koszt w terminie wyznaczonym przez zamawiającego. Natomiast w razie nie usunięcia wad i usterek stwierdzonych przy odbiorze końcowym, w okresie gwarancji oraz przy przeglądzie gwarancyjnym, zamawiający jest upoważniony do ich usunięcia na koszt wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 291-421)

2.3. Przed przystąpieniem do realizacji zadań – zgodnie z pkt. 6.4. wniosku o dofinansowanie pn. „Rozwój projektu pod względem administracyjnym”, złożonego 23.04.2012 r. – Urząd uzyskał wszystkie wymagane decyzje administracyjne, tj. pozwolenia na budowę, decyzje o warunkach zabudowy oraz pozwolenia wodnoprawne.

(dowód: akta kontroli str. 435-453)

2.4. Z ostatniego wniosku o płatność złożonego w dniu 28.08.2015 r. wynika, że wydatki poniesione na zarządzanie projektem wyniosły 214.400 zł (3,7% kosztów ogółem), w tym wynagrodzenie koordynatorów projektu (dwóch pracowników Urzędu) 116.000 zł oraz wynagrodzenie inżyniera kontraktu 98.400 zł. Wydatki te mieściły się w limitach określonych w wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POIiŚ, wydanych przez Ministra Rozwoju Regionalnego³.

(dowód: akta kontroli str. 454-466)

2.5. Urząd na potrzeby realizacji projektu nie dokonywał zakupu innych środków trwałych oprócz powstałych w ramach poszczególnych zadań projektu, a wszystkie działania i wydatki poniesione podczas jego realizacji były przewidziane umowami i harmonogramem.

Podczas realizacji projektu instytucje rozliczające i nadzorujące (CKPŚ i NFOŚiGW) nie podejmowały decyzji o zawieszeniu, ograniczeniu lub cofnięciu dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 289-290, 537-559)

Urząd dwa razy wystąpił o płatności zaliczkowe na kwoty 2.678.775 zł i 1.423.191 zł, we wnioskach o płatność odpowiednio w dniach 8.08.2013 r. (za okres od 20.08.2012r. do 31.05.2013 r.) i 14.06.2014 r. (za okres od 1.03.2014 r. do 31.05.2014 r.). Z udzielonych zaliczek Urząd rozliczył się w ciągu 180 dni, stosownie do zapisu § 8 ust. 3a umowy o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 467-470)

Stosownie do wymogu zawartego w § 8 ust. 13 umowy o dofinansowanie, wszystkie wnioski o płatność Urząd składał za pomocą Generатора Wniosków o Płatność dostępnego pod adresem <https://gwp.pois.nfosigw.gov.pl>.

(dowód: akta kontroli str. 471-472)

Terminy oraz wysokość wypłat dofinansowania przekazywane przez CKPŚ i NFOŚiGW były zgodne z harmonogramem zawartym we wnioskach o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 51-53, 96-98, 148-150, 213-215, 239-241, 271-273, 473-479)

Z ostatniego wniosku beneficjenta o płatność za okres od 1.06.2015 r. do 31.07.2015 r. złożonego w dniu 28.08.2015 r. wynika, że wskaźnik produktu pn. „Liczba zrealizowanych projektów służących ochronie siedlisk, zbiorowisk roślinnych lub gatunków, w tym liczba zrealizowanych projektów służących ochronie obszarów Natura 2000” został osiągnięty w 100%.

(dowód: akta kontroli str. 464)

Projekt w trakcie realizacji oraz po jej zakończeniu nie generował dochodów. Możliwości takiej nie przewidziano również w umowach o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 119-182, 289-290)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

³ www.pois.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/wso/Strony/wytyczne.aspx

3. Prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej

Opis stanu
faktycznego

Polityka rachunkowości Urzędu, wprowadzona zarządzeniem nr 16/2012 Burmistrza Dobiegniewa z 8.08.2012 r., nie uwzględnia obowiązku stosowania odrębnego systemu księgowego albo odpowiedniego kodu księgowego dla wszystkich operacji związanych z realizacją projektów finansowanych z budżetu UE.

W Planie Kont dla budżetu Gminy wprowadzono ewidencję szczegółową dla rachunku środków z Unii Europejskiej (konto 133 Rachunek budżetu) oraz wpływu dochodów pochodzących z budżetu UE (konto 901 Dochody budżetu). Obowiązujący Plan Kont dla Urzędu jako jednostki budżetowej nie wyodrębnia ewidencji księgowej związanej z realizacją projektów finansowanych z budżetu UE. Polityka rachunkowości nie określa również zasad ewidencjonowania kosztów ogólnych (w tym kosztów stałych jednostki) i kosztów zarządzania projektami.

(dowód: akta kontroli str. 480-492)

W „Instrukcji sporządzania i obiegu dokumentów finansowo-podatkowych oraz kontroli wewnętrznej w Urzędzie Miejskim w Dobiegniewie”, wprowadzonej zarządzeniem nr 7/2012 Burmistrza Dobiegniewa z dnia 26.04.2012 r., w pkt. VIII „Zasady szczególne dotyczące dokumentowania wydatków finansowanych z funduszy U.E.”, ustalono, że beneficjent jest zobowiązany do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej środków otrzymanych na realizację zadania w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 493-500)

W Urzędzie obowiązuje również niezaktualizowane pod względem prawnym zarządzenie nr 48/2005 Burmistrza Dobiegniewa z dnia 1.07.2005 r. w sprawie instrukcji czynności wykonawczych, kontrolnych i odpowiedzialności w zakresie projektów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Dokument ten określa proces pozyskiwania środków, przygotowanie dokumentacji technicznej, wyłonienie wykonawcy, przebieg wykonania projektu, dokumentowanie transakcji objętych projektem, sposób ujęcia transakcji w księgach rachunkowych, przechowywanie dokumentów oraz system ochrony danych i ich zbiorów. W zakresie ewidencji księgowej dokument ten zobowiązuje do wyodrębnienia analityki księgowej operacji dotyczących poszczególnych projektów. Zarządzenie to zawiera również wykaz kont analitycznych wraz z przyjętymi zasadami klasyfikacji zdarzeń, jednakże w odniesieniu do ręcznego prowadzenia ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 501-524)

W systemie finansowo-księgowym RADIX wyodrębniono ewidencję księgową dla projektu poprzez zastosowanie cyfrowego (19) i literowego (DPN) kodu księgowego dla kont 130 Rachunek bieżący jednostki i 080 Inwestycje oraz oznaczania dokumentacji księgowej. Ewidencja ta umożliwia identyfikację operacji gospodarczych związanych z projektem, księgowanych również na kontach 011 Środki trwałe, 071 Umorzenie środków trwałych, 201 Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami, 800 Fundusz jednostki i 810 Dotacje budżetowe.

(dowód: akta kontroli str. 525-536)

Badaniem objęto 48 (100%) dowodów księgowych dokumentujących poniesione w ramach projektu wydatki na łączną kwotę 5.742.057,30 zł. Dokumenty te (faktury oraz zapisy księgowe) zawierają elementy wymagane art. 21 ust. 1 oraz art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

W przypadku rozliczania wydatku z różnych źródeł (UE i współfinansowania krajowego) dokonywano stosownej dekretacji oraz opisu.

(dowód: akta kontroli str. 537-559)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W polityce rachunkowości Urzędu nie określono sposobu wyodrębniania w ewidencji księgowej (poziomów analityki, stosowanych kodów i oznaczeń) rozliczeń związanych z realizacją projektów finansowanych m.in. ze środków UE. W aktualnie obowiązującym planie kont nie ujęto natomiast kont księgowych, na których księgowane są poszczególne operacje gospodarcze dotyczące realizowanego projektu środowiskowego. Naruszono tym samym postanowienia art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a i ust. 2 ustawy o rachunkowości oraz § 15 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁵. Należy nadmienić, że kwestię tę regulują wytyczne Instytucji Zarządzającej, wydane na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999⁶.

W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz Dobiegniewa stwierdził, że wprowadzone przytoczonym wyżej zarządzeniem nr 48/2005 w sprawie instrukcji czynności wykonawczych (...) zasady obowiązują do dnia dzisiejszego, choć z nieaktualnymi podstawami prawnymi i przyznać należy, że polityka rachunkowości Gminy Dobiegniew (w tym Urzędu Miejskiego) w zakresie ewidencji księgowej środków finansowych pozyskiwanych z funduszy UE nie została zaktualizowana. Niedopełnienie to wynika z przeoczenia aktualizacji zeszłej procedury wewnętrznej Gminy. Oświadczam, że polityka rachunkowości będzie zaktualizowana i dostosowana do obowiązujących zasad.

(dowód: akta kontroli str. 69-71)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości.

4. Sprawozdawczość oraz rozliczenie środków

Opis stanu
faktycznego

4.1. Zgodnie z treścią § 18 umowy o dofinansowanie zawartej z CKPŚ, beneficjent jest zobowiązany do informowania opinii publicznej o fakcie otrzymania dofinansowania na realizację projektu w ramach POIiŚ, zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu 1828/2006, Strategii komunikacji Funduszy Europejskich w Polsce w ramach NSS 2007-2013, Zasadach promocji projektów dla beneficjentów POIiŚ 2007-2013 oraz innych dokumentach określających zasady informacji i promocji projektów dla beneficjentów.

Wszystkie dokumenty związane z projektem zostały opatrzone następującymi logotypami: programu Infrastruktura i Środowisko Narodowa Strategia Spójności, Unii

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

⁶ Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006 r. ze zm.

Europejskiej Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Centrum Koordynacji Programów Środowiskowych.

(dowód: akta kontroli str. 140, 291-421, 550-559)

Realizując wspomniane postanowienie umowy, w dniu 30.04.2015 r. Gmina m.in. zleciła firmie BETAD z siedzibą w Gorzowie Wlkp. opracowanie i wydruk folderu promocyjnego dla projektu w ilości 3.500 szt (60 stron w formacie A5). Koszt tego zadania wyniósł 19.557 zł brutto.

W dniu 31.07.2015 r. Gmina zawarła z firmą SICH Polska z siedzibą w Międzyrzeczu umowę na wykonanie 3 dwustronnych tablic promocyjnych dla projektu o wymiarach 2 m x 1 m oraz 5 tablic jednostronnych o wymiarach 1,2 m x 0,8 m mocowanych na drewnianym stelażu. Wartość przedmiotu umowy ustalono na 20.418 zł brutto.

Informację o realizacji projektu umieszczono również na stronie internetowej Urzędu oraz w prasie lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 560-577)

Podczas oględzin projektu w terenie (w zakresie realizacji etapu I i części etapu II) stwierdzono m.in. wykonanie następujących elementów, zgodnie z zakresem przewidzianym w umowach z wykonawcami:

a) etap I - zespół kempingowy w Dobiegniewie, zagospodarowanie plaży nad jeziorem Osiek w miejscowościach Osiek i Ługi:

budynek zaplecza sanitarno-socjalnego obsługującego pole namiotowe oraz plażę; pomost kąpielowy; pomost pływający modułowy; pole namiotowe wraz z infrastrukturą techniczną; boisko do siatkówki; plac zabaw; elementy małej architektury (palenisko, stojaki na kajaki, ławki drewniane, kosze na śmieci, stojaki na rowery, ławo-stoły, przebieralnia); zadaszenie nad utwardzonym placem; wiatra biesiadna; oświetlenie terenu; ścieżki pieszo-jezdne z parkingiem;

b) etap II - odbudowa spalonego mostu i budowa wieży widokowej w miejscowości Chomętowo:

- most drewniany belkowy leżajowy, dziesięcioprzęsłowy, zabezpieczony drewnianymi barierami ochronnymi, nawierzchnia dojazdu na przyczółkach mostu utwardzona brukiem kamiennym;

- wieża widokowa 3-kondygnacyjna w konstrukcji drewnianej szkieletowej z pomostami widokowymi i biegami schodowymi prowadzącymi na pomosty, dach dwuspadowy w konstrukcji drewnianej.

Wszystkie wymienione wyżej obiekty wyposażono w tablice pamiątkowe o wymiarach 100 x 70 cm i 40 x 30 cm z tytułem projektu i źródłem finansowania wraz z logotypami instytucji finansujących.

(dowód: akta kontroli str. 578-588)

4.2. Odsetki od otrzymywanych środków na realizację projektu Urząd przekazywał do CKPŚ na koniec każdego roku. Łącznie przekazał 8.663,10 zł.

W dniu 2.04.2015 r. CKPŚ zwrócił ww. środki na rachunek bieżący Urzędu, jako niesłusznie wpłacone. Urząd nie wyjaśniał przyczyny ich zwrotu. Środki te zostały przeznaczone na wydatki bieżące.

(dowód: akta kontroli str. 589-594)

4.3. Badanie wydatków poniesionych w ramach projektu i uznanych za koszty kwalifikowalne na kwotę 5.643.684,52 zł wykazało, że spełniają one wymóg kwalifikowalności określony w § 7 umowy o dofinansowanie zawartej z CKPŚ oraz Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POIiŚ wydanych przez Ministra Rozwoju Regionalnego.

(dowód: akta kontroli str. 130-131, 537-559)

4.4. Zgodnie z treścią § 9 umowy o dofinansowanie beneficjent jest zobowiązany przedstawiać Instytucji Wdrażającej wniosek o płatność w części dotyczącej stanu realizacji projektu oraz raporty z osiągniętych efektów, w tym efektów finansowych generowanych przez projekt, w okresie 5 lat po zakończeniu realizacji projektu.

Oprócz 10 wniosków o płatność Urząd nie przedkładał CKPŚ i NFOŚiGW innej dokumentacji spełniającej ww. warunek umowy.

Do składanych wniosków CKPŚ wnosił uwagi dotyczące braków formalnych lub wątpliwości związane z kwalifikowalnością wydatków. Kwestie te były na bieżąco wyjaśniane lub uwzględniane w korektach wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 134-135, 595-612)

4.5. Na etapie składania wniosku o płatność (ocena formalna) Burmistrz Dobiegniewa w dniu 23.04.2012 r. oświadczył, że:

- wniosek jest kompletny, rzetelnie i prawidłowo przygotowany zgodnie z dostępnymi wytycznymi; wersja papierowa i elektroniczna jest tożsama; kopie wszystkich załączonych dokumentów są zgodne ze stanem faktycznym;
- dla zakresu objętego projektem nie było współfinansowania środków trwałych z publicznych środków krajowych lub wspólnotowych w ciągu 7 lat poprzedzających datę dokonania zakupu danego środka, co naruszałoby zakaz podwójnego finansowania;
- żaden element projektu nie był, nie jest i nie będzie współfinansowany z innych instrumentów finansowych Wspólnot Europejskich oraz, że beneficjent nie ubiega się o dofinansowanie dla zakresu objętego projektem w ramach innych projektów POIiŚ lub innych programów operacyjnych;
- nie podlega wykluczeniu na podstawie przepisu art. 207 ustawy o finansach publicznych;
- realizując projekt nie może odzyskać w żaden sposób poniesionego kosztu podatku VAT w zakresie, w jakim we wniosku o dofinansowanie został wskazany jako kwalifikowalny. Jednocześnie zobowiązał się do zwrotu zrefundowanej w ramach projektu części poniesionego VAT, jeżeli zaistnieją przesłanki umożliwiające odzyskanie tego podatku;
- wydatki Gminy Dobiegniew zostały poniesione zgodnie z zasadami kwalifikowania wydatków i Beneficjent przyjmuje na siebie odpowiedzialność za ich prawidłowość;
- rozwiązania techniczne przewidziane w projekcie gwarantują efektywność energetyczną.

Ponadto, do każdego wniosku o płatność dołączono oświadczenie o prawidłowości przedstawionych do rozliczenia wydatków (m.in., że nie zostały załączone wydatki już rozliczone w poprzednich wnioskach, a przedłożone dokumenty nie były wykorzystywane do rozliczania wydatków poniesionych w ramach innych projektów) oraz oświadczenie dotyczące kwalifikowalności wydatków i kompletności dokumentacji.

Powyższe oświadczenia zawierały dane zgodne ze stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli str. 613-617)

4.6. W dniach 2-5.09.2014 r. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przeprowadził w Urzędzie kontrolę realizacji umowy o współfinansowanie przedmiotowego projektu. Kontrolą objęto: zgodność stanu rzeczowego zrealizowanego zadania z warunkami umowy o dofinansowanie, sprawdzenie podstawowych dokumentów formalno-prawnych związanych z realizacją przedsięwzięcia, kwalifikację wydatków w zakresie poprawności sporządzenia dokumentów załączanych do rozliczenia i przedkładanych NFOŚiGW oraz ich zgodność z oryginalną dokumentacją przedsięwzięcia i wykonanym zakresem

rzeczowym, sprawdzenie zgodności zakresu umów na wykonanie robót z zakresem przedsięwzięcia i ustalenie w jakim trybie udzielono zamówień, działania informacyjno-promocyjne wynikające z warunków umowy oraz sposób archiwizowania dokumentów.

W wyniku tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 618-642)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli⁷, wnosi o uzupełnienie polityki rachunkowości Urzędu o zasady ewidencji i rozliczania projektów realizowanych z funduszy strukturalnych.

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 Zielonej Górze.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Zielona Góra, dnia 8 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Mariusz Mizerski
główny specjalista k.p.

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.