LOL.430.002.2020
Nr ewid. 151/2020/P/19/090/LOL

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA PROJEKTÓW Z ZAKRESU DZIEDZICTWA NATURALNEGO I KULTUROWEGO ORAZ REWITALIZACJI OBSZARÓW MIEJSKICH FINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

DELEGATURA W OLSZTYNIE

MISJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ

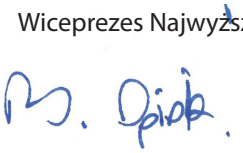
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli
Realizacja projektów z zakresu dziedzictwa naturalnego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego

Dyrektor Delegatury NIK w Olsztynie

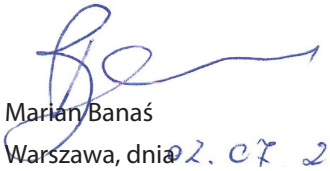
Piotr Górny

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Marek Opioła

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś
Warszawa, dnia 02. 07 2020

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. WPROWADZENIE 6

2. OCENA OGÓLNA 8

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 9

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 13

5.1. Wybór projektów do dofinansowania 13
5.2. Monitorowanie i kontrola realizacji projektów 17
5.3. Realizacja projektów 23
5.3.1. Ogólne informacje o projektach realizowanych przez kontrolowanych beneficjentów 23
5.3.2. Przygotowanie projektów 26
5.3.3. Udzielanie zamówień publicznych 28
5.3.4. Realizacja finansowa projektów 34
5.3.5. Realizacja rzeczowa projektów oraz uzyskane efekty 38

6. ZAŁĄCZNIKI 46

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 46
6.2. Zakresy rzeczowe skontrolowanych projektów 54
6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 68
6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 74
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 76

Zdjęcie na okładce:
Źródło: Urząd Miejski w Lidzbarku Warmińskim

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

alokacja	całkowita kwota środków unijnych do wydania w ramach działania lub programu na danym obszarze w danym czasie;
beneficjent	podmiot realizujący projekty na podstawie umowy o dofinansowanie zawartej z Zarządem Województwa Warmińsko-Mazurskiego;
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego;
IZ	Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020, tj. Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego;
jst	jednostka samorządu terytorialnego;
oś priorytetowa	wyodrębniona część programu operacyjnego, realizująca część strategii ujętej w programie poprzez grupę działań wzajemnie powiązanych, realizujących mierzalne cele szczegółowe;
program rewitalizacji	inicjowany, opracowany i uchwalony przez radę gminy wieloletni program działań w sferze społecznej oraz gospodarczej, przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej lub środowiskowej, zmierzający do wyprowadzenia obszarów rewitalizacji ze stanu kryzysowego oraz stworzenia warunków do ich zrównoważonego rozwoju, stanowiący narzędzie planowania, koordynowania i integrowania różnorodnych aktywności w ramach rewitalizacji;
rewitalizacja	kompleksowy proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych poprzez działania całościowe (powiązane wzajemnie przedsięwzięcia obejmujące kwestie społeczne oraz gospodarcze, przestrzenno-funkcjonalne, techniczne lub środowiskowe), integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki, skoncentrowane terytorialnie i prowadzone w sposób zaplanowany oraz zintegrowany poprzez lokalne programy rewitalizacji;
RPO lub Program	Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020;
UE	Unia Europejska;
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.);
umowa o dofinansowanie	umowa, o której mowa w art. 2 pkt 26 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818); załącznikiem do umowy o dofinansowanie jest wniosek o dofinansowanie, w którym opisany jest projekt;
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.);
ustawa Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843);
ustawa wdrożeniowa	ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020;
wskaźnik produktu	wartości służące do pomiaru produktów objętych wsparciem lub produktów na poziomie programu operacyjnego; wskaźnik ten odnosi się do wszystkich produktów, powstałych w trakcie realizowania projektu oraz w rezultacie wydatkowania przyznanych środków;

wskaźnik rezultatu	wartości służące do pomiaru rezultatów osiągniętych w ramach projektów objętych wsparciem lub rezultatów uzyskanych na poziomie programu operacyjnego; wskaźnik ten dotyczy efektów działań, które nastąpiły po zakończeniu i w wyniku realizowania projektu oraz które wpływają bezpośrednio na otoczenie społeczno-ekonomiczne; wskaźnik rezultatu informuje o zmianach, jakie nastąpiły w wyniku wcielenia w życie danego przedsięwzięcia oraz sytuacji beneficjenta projektu w tym etapie;
wydatek kwalifikowalny	koszt lub wydatek poniesiony w związku z realizacją projektu w ramach programu operacyjnego, który kwalifikuje się do refundacji lub rozliczenia (w przypadku systemu zaliczkowego) zgodnie z umową o dofinansowanie;
wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków	wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy środki Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020 na realizację projektów z zakresu dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich wykorzystano prawidłowo i skutecznie?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo i rzetelnie dokonano wyboru projektów do dofinansowania?
2. Czy projekty realizowano zgodnie z umowami o dofinansowanie oraz czy uzyskano zakładane efekty?
3. Czy prawidłowo i rzetelnie monitorowano i kontrolowano realizację projektów?

Jednostki kontrolowane

Urząd Marszałkowski Województwa Wamińsko-Mazurskiego

10 beneficjentów Programu

Okres objęty kontrolą

Lata 2014–2019, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały one wpływ na działalność objętą kontrolą

Realizacja przedsięwzięć dotyczących dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich ma duże znaczenie dla podniesienia atrakcyjności Warmii i Mazur, bazujących głównie na bogactwie spuścizny kulturowej oraz walorach środowiska naturalnego. Licznie występujące na obszarze tego regionu świadectwa kultury materialnej dokumentują bogatą i wyjątkową historię tych ziem. Pod względem liczby zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru województwo warmińsko-mazurskie plasuje się na czwartym miejscu w Polsce. Region Warmii i Mazur charakteryzuje się również czystym, naturalnym i urokliwym środowiskiem przyrodniczym. Jego największe atuty to walory krajobrazowe, czyste powietrze, lasy[1] i woda zgromadzona w licznych jeziorach, czy też leczniczych zasobach podziemnych.

Problemem dotyczącym znacznej części starej zabudowy, w tym także obiektów wpisanych do rejestru zabytków, jest ich niezadowalający stan techniczny, pogarszający się od wielu lat (praktycznie przez cały okres powojenny). Wciąż niedostateczna jest również infrastruktura umożliwiająca pełniejsze i zrównoważone korzystanie przez społeczeństwo z walorów przyrodniczych Warmii i Mazur. W efekcie wykorzystanie w rozwoju społeczno-gospodarczym największych atutów regionu napotyka trudności, do których zaliczyć należy przeznaczanie zbyt małych środków finansowych na kulturę, brak odpowiedniej bazy do organizowania imprez, słaby stan techniczny i funkcjonalny obiektów kultury oraz niedostateczną infrastrukturę sprzyjającą rozwojowi turystyki. W województwie od wielu lat następuje też stopniowa utrata funkcji społeczno-gospodarczych małych i średnich miast w wyniku silnej konkurencji zewnętrznej oraz pogarszającej się sytuacji w gminach je otaczających. Jednocześnie miasta te stanowią lokalne ośrodki dostępu do wielu usług publicznych dla obszarów wiejskich, dotkniętych problemami związanymi z bezrobociem i emigracją. W zaniedbanych częściach miast regionu (zniszczona zabudowa, niezadowalający stan infrastruktury technicznej, w tym transportowej) i na terenach blokowisk, pozbawionych funkcjonalnych przestrzeni publicznych skupiających aktywność społeczną, skoncentrowały się negatywne zjawiska społeczne, tj. niska aktywność gospodarcza i zawodowa, bezrobocie, natężenie zjawisk patologicznych, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych. Taka sytuacja utrudnia wykorzystanie potencjału ludności zamieszkującej te obszary.

Wychodząc naprzeciw wyżej wymienionym problemom, w ramach przyjętych w RPO osi priorytetowych 6 „Kultura i dziedzictwo" oraz 8 „Obszary wymagające rewitalizacji", Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego stworzył warunki umożliwiające przekazanie wsparcia finansowego ukierunkowanego na ochronę i zachowanie dziedzictwa kulturowego i naturalnego regionu, wzrost jego potencjału turystycznego, a także na poprawę jakości życia jego mieszkańców. Na projekty z tego zakresu przewidziano 833,6 mln zł dofinansowania środkami pochodzącymi z UE, a do końca 2019 r. zakontraktowano 89,3% tych środków.

[1] Według stanu na 31 grudnia 2018 r. lesistość województwa wynosiła 31,6%, przy średniej w kraju – 29,6%.

WPROWADZENIE

Założeniem niniejszej kontroli NIK było zbadanie prawidłowości i skuteczności wykorzystania środków finansowych RPO na realizację w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2014–2019 projektów z zakresu dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich. Ocenie podlegały działania 10 beneficjentów tego Programu, w zakresie zgodności z umowami o dofinansowanie realizowanych przez nich przedsięwzięć i uzyskania zakładanych efektów. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego oceniano natomiast prawidłowość i rzetelność wyboru projektów do dofinansowania oraz monitorowania i kontroli ich realizacji.

2. OCENA OGÓLNA

Środki osi 6 i 8 RPO wykorzystano na ogół prawidłowo i skutecznie

Środki Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020 przeznaczone na realizację projektów z zakresu dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich wykorzystano na ogół prawidłowo i skutecznie. Ocenę tę uzasadniają wyniki kontroli wdrażania i monitorowania osi 6 i 8 RPO przez Instytucję Zarządzającą tym programem oraz realizacji przez 10 gmin 20 takich projektów (8,1% ogółu) na łączną kwotę 90,4 mln zł.

Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego (IZ), prawidłowo opracował założenia i cele obu osi priorytetowych, wspierających realizację dofinansowanych projektów. Prawidłowo i rzetelnie wybierano także projekty do dofinansowania. W trybie pozakonkursowym zakwalifikowano bowiem do realizacji projekty o strategicznym znaczeniu dla rozwoju regionu, a w ramach postępowań konkursowych – projekty z pozytywną oceną formalną i merytoryczną, które ujmowano na listach rankingowych, każdorazowo zatwierdzanych przez Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

W przypadku 15 projektów (75% skontrolowanych) ich realizacja rzeczowo-finansowa była zgodna z zawartymi umowami o dofinansowanie. Wprawdzie w 11 projektach stwierdzono nieprawidłowości, jednak większość z nich miała charakter formalny i nie wpływała na prawidłowość realizacji umów o dofinansowanie i na osiągnięcie zakładanych efektów. Istotne nieprawidłowości wystąpiły w pięciu projektach, realizowanych przez gminę Bisztynek oraz miasta Giżycko, Górowo Iławeckie, Kętrzyn i Ełk. Dotyczyły one m.in. udzielenia zamówień publicznych niezgodnie z wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków oraz zapłaty pełnej kwoty wynagrodzenia za usługę, która nie została wykonana w całości. Mogą one skutkować uznaniem przez IZ części poniesionych wydatków, w kwocie 873,2 tys. zł, za niekwalifikowalne i utratą 646,6 tys. zł dofinansowania[2] (1,3% przyznanego).

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: Urząd) wywiązano się z obowiązku bieżącego monitoringu i okresowych kontroli projektów objętych dofinansowaniem. Na bieżąco analizowano ich zaawansowanie rzeczowe i finansowe, m.in. na podstawie informacji otrzymywanych od beneficjentów we wnioskach o płatność. Kontrole projektów w miejscu ich realizacji, którymi objęto 12,6% z nich, przeprowadzano zgodnie z rocznym planem. Podejmowano także właściwe działania zaradcze w przypadku stwierdzenia problemów we wdrażaniu obu osi, a także egzekwowano od beneficjentów zwrot dofinansowania, gdy wydatki uznano za niekwalifikowalne.

[2] Udział dofinansowania w tych wydatkach wynosił od 46% do 85% (pozostałą kwotę gminy sfinansowały ze środków własnych).

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Wybór projektów do dofinansowania

Założenia 6 i 8 osi priorytetowej RPO były spójne ze strategią rozwoju województwa

Założenia Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020 dla osi priorytetowych 6 „Kultura i dziedzictwo" i 8 „Obszary wymagające rewitalizacji" opracowano przede wszystkim na podstawie „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025[3]" oraz analizy publikacji dotyczącej dziedzictwa kulturowego regionu. Cele tematyczne obu osi były spójne z celami wyodrębnionych w ramach nich działań i poddziałań. [str. 13–14]

Wyboru projektów dokonano prawidłowo i rzetelnie

Wyboru projektów dokonywano na podstawie, zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący RPO, kryteriów merytorycznych. W latach 2016–2019 IZ przeprowadziła 87 naborów wniosków o dofinansowanie, w tym 39 w osi 6 i 48 w osi 8. Większość naborów (69%) odbyło się w trybie pozakonkursowym. Przeprowadzono ich 60, w tym 24 w osi 6 i 36 w osi 8. W trybie tym wybierano do dofinansowania projekty o strategicznym znaczeniu dla społeczno-gospodarczego rozwoju regionu, m.in. przedsięwzięcia obejmujące szlaki wodne oraz nabrzeża, wynikające z planu strategicznego „Wielkie Jeziora Mazurskie 2020", a także przedsięwzięcia ujęte w „Ponadlokalnym programie rewitalizacji sieci miast Cittaslow".

Na zatwierdzonych przez Zarząd Województwa listach rankingowych ujęto wszystkie projekty konkursowe, które przeszły pozytywnie ocenę formalną i merytoryczną, dokonaną przez komisję oceny projektów. Podana na tych listach liczba punktów uzyskanych przez dany projekt była zgodna z liczbą punktów uzyskanych w trakcie jego oceny i rekomendacją komisji. Nie wystąpiły przypadki ujmowania przez Zarząd Województwa na listach rankingowych projektów, które nie zostały poddane ocenie formalnej i merytorycznej, ani też przypadki wykreślania projektów z takich list.

IZ zapewniła wnioskodawcom możliwość odwołania się od decyzji komisji dokonujących oceny projektów. Spośród złożonych 53 protestów uwzględniono 21. Przebieg procedury odwoławczej był zgodny z przepisami ustawy wdrożeniowej. [str. 14–16]

IZ egzekwowała ustanowienie zabezpieczenia realizacji umowy

Do końca 2019 r. z podmiotami pozytywnie zakwalifikowanymi do dofinansowania IZ zawarła 246 umów, w tym 141 umów w osi 6 i 105 w osi 8. Łączna wartość projektów realizowanych na podstawie tych umów wyniosła 1227,1 mln zł, w tym 781,7 mln zł stanowiło dofinansowanie. Od beneficjentów spoza sektora finansów publicznych egzekwowano ustanowienie wymaganego umowami zabezpieczenia prawidłowej ich realizacji. [str. 14, 16]

Monitorowanie i kontrola realizacji projektów

IZ na bieżąco monitorowała wdrażanie projektów

Instytucja Zarządzająca na bieżąco monitorowała postęp we wdrażaniu projektów z zakresu dziedzictwa naturalnego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich. Dokonywała tego m.in. na podstawie analizy informacji zawartych w otrzymywanych od beneficjentów, z reguły co sześć miesięcy, wnioskach o płatność lub wnioskach spra-

[3] Przyjętej uchwałą nr XXVIII/553/13 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 25 czerwca 2013 r.

wozdawczych. Zawierały one m.in. informacje o postępie rzeczowym i finansowym projektów, osiągniętych poziomach wskaźników produktów i rezultatów, a także wymaganą dokumentację. Na podstawie tych danych sporządzano informacje i sprawozdania, przedstawiane następnie m.in. Zarządowi i Sejmikowi Województwa oraz publikowane na stronie internetowej IZ.

W ramach prowadzonego monitoringu IZ na bieżąco identyfikowała problemy we wdrażaniu obu osi, podejmując odpowiednie działania zaradcze. Na przykład w związku z nierzetelnym przygotowywaniem przez beneficjentów wniosków o płatność Urząd organizował szkolenia z zakresu ich prawidłowego przygotowania i rozliczania oraz udzielał nieodpłatnej pomocy w poprawnym sporządzaniu wymaganej dokumentacji. [str. 17–18]

IZ prawidłowo weryfikowała wnioski beneficjentów o płatność

Do końca 2019 r. IZ zatwierdziła do wypłaty wnioski o płatność na łączną kwotę dofinansowania 403,7 mln zł (51,6% udzielonego), w tym 243,3 mln zł w osi 6 „Kultura i dziedzictwo" i 160,4 mln w osi 8 „Obszary wymagające rewitalizacji". Urząd przed zatwierdzeniem środków do wypłaty prawidłowo i zgodnie z obowiązującą instrukcją wewnętrzną dokonywał weryfikacji otrzymanych wniosków o płatność, wzywając beneficjentów do ich uzupełnienia lub poprawienia. [str. 19–20]

IZ prawidłowo zrealizowała plan kontroli

W latach 2017–2019 IZ skontrolowała 31 projektów w miejscu ich realizacji, w pełni wykonując plan kontroli. W osi 6 „Kultura i dziedzictwo" oraz 8 „Obszary wymagające rewitalizacji" skontrolowano odpowiednio 9,2% i 17,1% realizowanych umów o dofinansowanie. W przypadku trzech spośród ww. 31 projektów stwierdzono nieprawidłowości. Przeprowadzono również 81 kontroli (46 w osi 6 i 35 w osi 8) na podstawie przesłanych przez beneficjentów dokumentów dotyczących realizacji projektu, ujawniając nieprawidłowości głównie w zakresie kwalifikowalności wydatków i udzielania zamówień publicznych. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami i uznaniem części wydatków w projektach za niekwalifikowalne Instytucja Zarządzająca naliczyła beneficjentom odpowiednie korekty finansowe w wysokości 2238,4 tys. zł. [str. 22–23]

Realizacja skontrolowanych projektów

NIK skontrolowała w 10 gminach realizację 20 projektów o wartości 90,4 mln zł

Kontrolę realizacji projektów w ramach osi priorytetowych 6 „Kultura i dziedzictwo" oraz 8 „Obszary wymagające rewitalizacji" RPO przeprowadzono w 10 gminach. W każdej z nich skontrolowano po dwa projekty – łącznie 20 spośród 47 realizowanych w tych gminach. Łączna wartość tych projektów wyniosła 90,4 mln zł, w tym 50,3 mln zł stanowiło dofinansowanie z RPO. [str. 23–25]

Nieprawidłowości stwierdzono w 16 projektach realizowanych przez dziewięć skontrolowanych gmin

Nieprawidłowości stwierdzono w 16 z 20 skontrolowanych projektów, a jedynym beneficjentem, u którego one nie wystąpiły było miasto Lidzbark Warmiński. W 11 projektach większość nieprawidłowości miała charakter formalny i nie wpływała na prawidłowość realizacji umów o dofinansowanie i na osiągnięcie zakładanych efektów. Istotne nieprawidłowości przy realizacji umów stwierdzono natomiast w pięciu projektach o łącznej wartości 17,7 mln zł, w tym 11,6 mln zł stanowiło dofinansowanie z RPO. Projekty te realizowane były przez gminę Bisztynek (wartość projektu 3,6 mln zł, w tym kwota dofinansowania 2,0 mln zł)

oraz miasta: Ełk (odpowiednio: 4,5 mln zł i 3,6 mln zł), Giżycko (1,6 mln zł i 0,5 mln zł), Górowo Iławeckie (3,2 mln zł i 2,4 mln zł) i Kętrzyn (4,8 mln zł i 3,2 mln zł). Mogą one skutkować uznaniem przez IZ za niekwalifikowalne części poniesionych wydatków w kwocie 873,2 tys. zł i w związku z tym utratą dofinansowania w wysokości 646,6 tys. zł, tj. 1,3% przyznanego. [str. 28–31, 34–35, 49–53]

Tylko jeden beneficjent nie był w pełni rzetelnie przygotowany do realizacji projektu

Beneficjenci opracowali niezbędną dokumentację pozwalającą na ubieganie się o dofinansowanie i realizację zaplanowanych przedsięwzięć, w tym m.in. projekty budowlane oraz studia wykonalności. Posiadali też wymagane pozwolenia, uzgodnienia i opinie odpowiednich organów. Jedynie miasto Kętrzyn nie uwzględniło w projekcie budowlanym renowacji zamku pełnego zakresu prac, pomimo iż wiedziano, że niektóre elementy tego budynku są w złym stanie technicznym. [str. 26–27]

Większość beneficjentów prawidłowo stosowała ustawę Pzp

Wszystkie skontrolowane urzędy wszczęły i przeprowadziły postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z przepisami ustawy Pzp. W trzech jednostkach (spośród 10 objętych kontrolą) naruszono jednak przepisy ustawy Pzp na etapie przygotowywania lub realizacji przedmiotu zamówienia. Wartości dwóch zamówień ustalono bowiem na podstawie nieaktualnych kosztorysów inwestorskich (w Bartoszycach i Pasymiu), a opis przedmiotu jednego zamówienia sporządzono nierzetelnie (w Giżycku), co skutkowało dokonaniem zmiany umowy z wykonawcą z naruszeniem ustawy Pzp. W dwóch projektach realizowanych przez miasto Bartoszyce nierzetelnie sporządzono protokoły udzielenia zamówienia publicznego. [str. 28–30]

Część beneficjentów popełniła błędy przy udzielaniu zamówień publicznych poniżej 30 tys. euro

W przypadku trzech projektów (w Bisztynku, Górowie Iławeckim i Kętrzynie) przy udzieleniu czterech zamówień publicznych, o wartościach szacunkowych netto od 39 tys. zł do 57 tys. zł, nie wywiązano się z umownych warunków dotyczących obowiązku stosowania wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków. W bazie konkurencyjności nie zamieszczono bowiem zapytania ofertowego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub też nie wystosowano wymaganej liczby zapytań ofertowych.

W ramach jednego z projektów gminy Nidzica stwierdzono przypadek udzielenia zamówienia wykonawcy, który zaoferował wykonanie usługi za wynagrodzeniem ponad dwukrotnie wyższym od wartości szacunkowej. Mimo to, na etapie rozeznania rynku beneficjent nie podjął dodatkowych działań zmierzających do ustalenia, czy cena zaoferowana przez jedynego wykonawcę nie była zawyżona. [str. 30–32]

Nie wszystkie gminy prawidłowo ustanowiły zabezpieczenia należytego wykonania umów

W ośmiu projektach realizowanych przez sześć gmin wystąpiły nieprawidłowości w zakresie ustanowionego zabezpieczenia należytego wykonania umowy. W siedmiu z nich (realizowanych w Bisztynku, Ełku, Kętrzynie, Ostródzie i Pasymiu) m.in. nie wystąpiono do wykonawców o przedłużenie ważności zabezpieczenia lub o wniesienie nowego. W Urzędzie Miasta Bartoszyce przyjęto zabezpieczenie należytego wykonania jednej z umów w kwocie o 293,8 tys. zł niższej od wymaganej. [str. 32–33]

Większość beneficjentów prawidłowo realizowało projekt w zakresie finansowym

Wszyscy beneficjenci zapewnili wymagany umową o dofinansowanie wkład własny. Udział tych środków w wydatkach kwalifikowalnych wynosił od 15% do 54% i był finansowany głównie ze środków jst pochodzących z dochodów. Beneficjenci nie zaciągali zobowiązań na jego sfinansowanie.

Do końca 2019 r. na realizację 20 skontrolowanych projektów gminy wydatkowały 81,9 mln zł[4] (90,6% kwoty określonej w ich budżetach). Zakończenie finansowe realizacji, tj. poniesienie wszystkich wydatków, nastąpiło w 16 projektach o łącznej wartości 62,7 mln zł, w tym 39,9 mln zł stanowiło dofinansowanie. W dwóch skontrolowanych jst wystąpiły jednak nieprawidłowości w tym zakresie. Miasto Ełk wypłaciło wykonawcy ostatnią część wynagrodzenia (48 tys. zł), pomimo iż nie wykonał on usługi w pełnym zakresie. Może to skutkować uznaniem przez IZ całości wydatku na ww. usługę za niekwalifikowalny i utratą 390,7 tys. zł dofinansowania. Miasto Kętrzyn poniosło natomiast ostatni wydatek (554 zł) po terminie określonym w umowie o dofinansowanie. [str. 34, 36]

Beneficjenci prawidłowo dokonywali odbiorów zamówień

Beneficjenci prawidłowo dokonali odbiorów końcowych usług, dostaw oraz robót budowlanych związanych z realizowanymi projektami. Czynności te przeprowadzano przed upływem terminów realizacji projektów i rzetelnie udokumentowano (m.in. protokołami zdawczo-odbiorczymi). [str. 43]

Wszyscy beneficjenci zgodnie z umową o dofinansowanie prowadzili działania informacyjne i promocyjne

Skontrolowane gminy podejmowały, zgodnie z obowiązkiem określonym w umowie o dofinansowanie, działania informacyjne i promocyjne dotyczące realizowanych projektów. M.in. umieszczały w miejscu ich realizacji plakaty, tablice informacyjne lub pamiątkowe, a opisy projektów publikowali na swoich stronach internetowych. [str. 44–45]

Beneficjenci osiągnęli w zakończonych projektach zakładane efekty

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. zakończono realizację rzeczową 15 skontrolowanych projektów o wartości 58,1 mln zł, w tym 36,4 mln zł dofinansowania. Zrealizowano je w pełnym zakresie, z wyjątkiem jednego z projektów gminy Bisztynek, w którym nie oznakowano dwóch miejsc postojowych przeznaczonych dla osób z niepełnosprawnościami. We wszystkich tych projektach osiągnięto zakładane w umowach o dofinansowanie wskaźniki produktu. W wyniku ich realizacji: wsparto 14 obiektów infrastruktury, rewitalizacją objęto 13,9 ha powierzchni obszarów miejskich, wyremontowano na obszarach miejskich 4,9 tys. m^2 powierzchni budynków publicznych, 189 m^2 powierzchni obiektów zabytkowych zaadaptowano na cele turystyczne i utworzono 2,2 km ciągów pieszych. Uzyskano także 1,4 tys. m^2 dodatkowej powierzchni rozbudowanego obiektu publicznego oraz wybudowano scenę i widownię plenerową na 180 miejsc.

Wartości docelowe wskaźników rezultatu osiągnięto w 12 zakończonych projektach. Dotyczyły one głównie liczby nowo utworzonych miejsc pracy oraz liczby osób korzystających z obiektów infrastruktury objętych dofinansowaniem. Według prowadzonych przez kontrolowane jednostki pomiarów z obiektów tych korzystało rocznie ok. 260 tys. osób. W pozostałych trzech zakończonych projektach wartości docelowe wskaźników rezultatu przewidziano do osiągnięcia w 2020 r. [str. 42–44]

[4] W tym: 44,7 mln zł dofinansowania.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Wybór projektów do dofinansowania

Wyboru projektów do dofinansowania w ramach osi priorytetowych 6 „Kultura i dziedzictwo" oraz osi 8 „Obszary wymagające rewitalizacji" dokonano prawidłowo i rzetelnie.

Tworzenie założeń osi priorytetowych 6 i 8 poprzedzono analizami

W ramach RPO przewidziano realizację 12 osi priorytetowych, w tym osi 6 „Kultura i dziedzictwo" oraz osi 8 „Obszary wymagające rewitalizacji". Założenia Programu w zakresie obu tych osi opracowano głównie na podstawie „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025" oraz wyników analizy publikacji pt. „Dziedzictwo kulturowe Warmii, Mazur i Powiśla. Stan zachowania, potencjały i problemy"[5]. Strategia ta stanowiła punkt odniesienia przy identyfikacji projektów pozakonkursowych oraz umożliwiła Zarządowi Województwa zastosowanie specjalnego wsparcia w postaci wydzielenia puli środków w budżecie RPO na realizację Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (dalej: ZIT) na terenie Elbląga i Ełku. Umożliwiła ona także przyznanie specjalnego znaczenia powstającym w regionie formom współpracy miast (np. sieć Cittaslow) oraz preferowanie projektów dotyczących obszarów wymagających restrukturalizacji i rewitalizacji, uwzględnionych w Obszarach Strategicznej Interwencji. Wyżej wymieniona publikacja została natomiast wykorzystana m.in. do zaprogramowania wsparcia dotyczącego szerszego udostępnienia wartości folkloru, kultury i tradycji regionu.

Alokacja środków UE na osie 6 i 8 wyniosła 11,3%

W ramach 12 osi priorytetowych RPO alokowano środki UE o łącznej wartości 1,728 mld euro (7,357 mld zł[6]), w tym na realizację projektów w osi 6 „Kultura i dziedzictwo" – 131,0 mln euro (557,6 mln zł), a w osi 8 „Obszary wymagające rewitalizacji"– 64,8 mln euro (276,0 mln zł). Środki te stanowiły w obu osiach łącznie 11,3% alokacji RPO.

Cele osi 6 i 8 były spójne z celami działań i poddziałań

Ustalone cele tematyczne danej osi były spójne z celami działań i poddziałań. Celem osi 6 było zachowanie i ochrona środowiska oraz promowanie efektywnego gospodarowania zasobami. Wyodrębniono w niej dwa działania:

1) infrastruktura kultury (na działanie przeznaczono 31% alokacji osi), w tym poddziałania:
   - dziedzictwo kulturowe (20% alokacji osi, cel szczegółowy – wzrost potencjału turystycznego poprzez ochronę i zachowanie dziedzictwa kulturowego),
   - instytucje kultury (9% alokacji, cel – więcej ludzi korzystających z oferty instytucji kultury budujących tożsamość regionalną w województwie),
   - instytucje kultury ZIT na terenie miasta Ełk (2% alokacji, cel – wzrost potencjału turystycznego miejskiego obszaru funkcjonalnego Ełku poprzez poprawę jakości funkcjonowania instytucji kultury);
2) dziedzictwo naturalne (69% alokacji osi), w tym poddziałania:
   - infrastruktura uzdrowiskowa (14% alokacji osi, cel szczegółowy – zwiększona atrakcyjność turystyczna zasobów dziedzictwa naturalnego regionu poprzez rozwój publicznej infrastruktury uzdrowiskowej),

[5] Bożena Antonowicz, Warmińsko-Mazurskie Biuro Planowania Przestrzennego, Olsztyn 2009.

[6] Według kursu Europejskiego Banku Centralnego z 30 grudnia 2019 r.: 1 euro = 4,2567 zł.

– szlaki wodne i nabrzeża (29% alokacji, cel – zwiększona atrakcyjność turystyczna zasobów dziedzictwa naturalnego regionu poprzez usprawnienie żeglowności systemu Wielkich Jezior Mazurskich),
– efektywne wykorzystanie zasobów (26% alokacji, cel – utrzymanie przewagi konkurencyjności Warmii i Mazur nad innymi regionami w oparciu o zasoby dziedzictwa naturalnego).

W osi 8, której celem tematycznym było promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją, wyodrębniono trzy działania:
1) rewitalizacja obszarów miejskich (80% alokacji osi),
2) rewitalizacja miejskiego obszaru funkcjonalnego Elbląga – ZIT (15%),
3) rewitalizacja miejskiego obszaru funkcjonalnego Ełku – ZIT (5%).

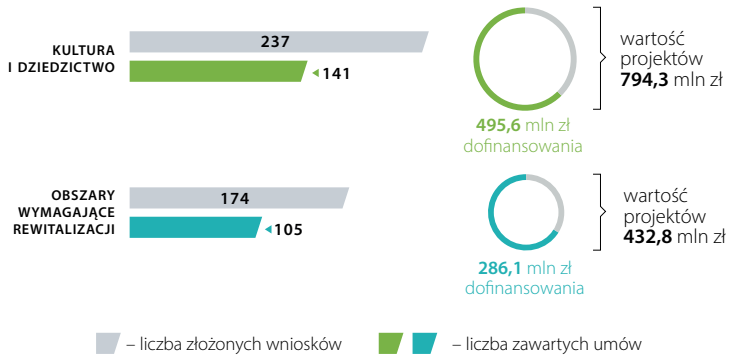
Celem szczegółowym tych działań była lepsza jakość życia społeczności zamieszkujących obszary problemowe.

Nabory wniosków o dofinansowanie odbywały się prawidłowo

Pierwsze nabory wniosków o dofinansowanie projektów w osi 6 „Kultura i dziedzictwo" i 8 „Obszary wymagające rewitalizacji" IZ ogłosiła odpowiednio: w lutym i czerwcu 2016 r. Do końca 2019 r. w obu osiach ogłoszono łącznie 87 naborów, w tym 27 w trybie konkursowym (15 w osi 6 i 12 w osi 8) oraz 60 w trybie pozakonkursowym (odpowiednio: 24 i 36). W odpowiedzi złożono 411 wniosków, w tym 351 w trybie konkursowym (213 w osi 6 i 138 w osi 8) oraz 60 w trybie pozakonkursowym (odpowiednio: 24 i 36).

Do końca 2019 r. IZ zawarła z podmiotami pozytywnie zakwalifikowanymi do dofinansowania łącznie 246 umów o łącznej wartości projektów 1227,1 mln zł, w tym 781,7 mln zł dofinansowania. W osi 6 zawarto 141 umów (wartość projektów 794,3 mln zł, w tym 495,6 mln zł dofinansowania), a w osi 8 – 105 (wartość projektów 432,8 mln zł, w tym 286,1 mln zł dofinansowania). Na realizację projektów wybranych w trybie konkursowym w osi 6 zawarto 120 umów o wartości 427,4 mln zł (w tym 291,7 mln zł dofinansowania), a w osi 8 – 73 umowy o wartości 267,8 mln zł (w tym 173,9 mln zł dofinansowania). Natomiast dla projektów wybranych w trybie pozakonkursowym w osi 6 zawarto 21 umów o wartości 366,9 mln zł (w tym 203,9 mln zł dofinansowania), a w osi 8 – 32 umowy (odpowiednio: 165,0 mln zł i 112,2 mln zł).

Infografika nr 1
Wyniki naborów projektów w latach 2016–2019



Źródło: opracowanie własne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyboru projektów dokonywano zgodnie z ustawą wdrożeniową

Wyboru projektów dokonywano na podstawie kryteriów merytorycznych, zatwierdzonych, zgodnie z art. 14 ust. 10 ustawy wdrożeniowej, przez Komitet Monitorujący RPO. Były one spójne z celami osi oraz celami ich działań i poddziałań, tj. w osi:

- 6 „Kultura i dziedzictwo" oceniano m.in. wpływ projektu na wachlarz produktów turystycznych województwa i na efekty gospodarcze, wykorzystanie miejsca realizacji projektu do celów związanych z kulturą, standard usług, zapotrzebowanie na projekt (w tym szacowana liczba odwiedzających), wzrost zatrudnienia, zgodność z planem strategicznym Wielkie Jeziora Mazurskie;
- 8 „Obszary wymagające rewitalizacji" oceniano m.in. wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy obszaru objętego projektem, zachowanie zasad polityki przestrzennej, utworzenie nowych miejsc pracy, realizację komplementarnego projektu społecznego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, tj. czy projekt ten realizowano z priorytetów inwestycyjnych RPO ukierunkowanych na: samozatrudnienie, poprawę dostępu do usług publicznych lub aktywizację środowisk zagrożonych wykluczeniem i ubogich.

Prawidłowo stosowano tryb pozakonkursowy

W trybie pozakonkursowym wybierano do dofinansowania projekty o strategicznym znaczeniu dla społeczno-gospodarczego rozwoju regionu. Były to m.in. przedsięwzięcia obejmujące szlaki wodne oraz nabrzeża i wynikające z planu strategicznego „Wielkie Jeziora Mazurskie 2020", a także przedsięwzięcia ujęte w „Ponadlokalnym programie rewitalizacji sieci miast Cittaslow", na którego realizację Zarząd Województwa zawarł 30 października 2015 r. porozumienie ze Stowarzyszeniem „Polskie Miasta Cittaslow". Tryb pozakonkursowy dla projektów miast Cittaslow obejmował trzy poddziałania osi 6: dziedzictwo kulturowe, instytucje kultury oraz efektywne wykorzystanie zasobów, a w osi 8 – rewitalizację obszarów miejskich. W Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa do 2025 roku sieć miast Cittaslow została wskazana jako forma współpracy o rosnącym znaczeniu dla rozwoju regionu, w tym w zakresie budowania partnerstw i poprawy konkurencyjności. Do końca września 2019 r. w ramach tego programu rewitalizacji zakończono 26 projektów, a 44 były w trakcie realizacji.

Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, jako członek wspierający stowarzyszenia Polskie Miasta Cittaslow, upowszechniał ideę Cittaslow oraz tworzył na terenie województwa sieć tych miast. Cittaslow jest to inicjatywa skierowana do niewielkich miast, liczących mniej niż 50 tys. mieszkańców, których wspólnym celem jest polepszenie jakości życia mieszkańców i przybliżenie tzw. kultury dobrego życia. Miasta te stawiają przede wszystkim na działania prospołeczne i prośrodowiskowe, dbają o zachowanie niepowtarzalnego charakteru każdego z nich poprzez odnowę zabytków oraz pielęgnowanie lokalnej wytwórczości i kuchni. Inicjatywa powstała we Włoszech w 1998 r. i zrzesza 240 miast z 30 krajów. Członkami sieci Cittaslow jest 31 polskich miejscowości, w tym 22 (71%) z województwa warmińsko-mazurskiego. Siedzibą biura Międzynarodowej Sieci Miast Cittaslow jest włoskie miasto Orvieto w regionie Umbria.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

IZ prawidłowo wybrała projekty do dofinansowania

W Urzędzie Marszałkowskim prawidłowo przeprowadzono wybór projektów do dofinansowania w osi 6 i 8. Dokonano tego rzetelnie i zgodnie z przepisami ustawy wdrożeniowej oraz wytycznymi w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014–2020, wydanymi przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, bowiem m.in.:

- prawidłowo ogłaszano konkursy i wzywano do złożenia wniosków w trybie pozakonkursowym;
- regulaminy konkursów opublikowano na stronie internetowej IZ i zawierały informacje wymagane przepisami prawa;
- członkowie komisji oceny projektów złożyli wymagane oświadczenia, w tym oświadczenia dotyczące ich bezstronności;
- na listach rankingowych, zatwierdzonych przez Zarząd Województwa w formie uchwały, ujęto wszystkie projekty konkursowe, które przeszły pozytywnie ocenę formalną i merytoryczną dokonaną przez komisje oceny projektów;
- podana na zatwierdzonej przez Zarząd liście rankingowej liczba punktów uzyskanych przez projekt była zgodna z liczbą punktów uzyskanych w trakcie jego oceny i rekomendacją komisji oceny projektów,
- do publicznej wiadomości podano na stronie internetowej Urzędu zarówno listy rankingowe, jak też przypisane poszczególnym projektom oceny (w tym przyznaną liczbę punktów);
- w umowach zawartych z beneficjentami spoza sektora finansów publicznych prawidłowo określono i wyegzekwowano prawne zabezpieczenia prawidłowej ich realizacji (np. weksel in blanco, gwarancja bankowa, hipoteka).

Prawidłowo dokonywano zmian na listach rankingowych

Nie wystąpiły przypadki ujmowania przez Zarząd na listach rankingowych projektów, które nie zostały poddane ocenie formalnej i merytorycznej, ani też przypadki wykreślania projektów z takich list. Zmiany na listach rankingowych, dotyczące pozycji wniosków lub ich punktacji, wynikały ze: zmian wielkości alokacji środków przeznaczonych na realizację zadań przewidzianych w ramach osi 6 lub 8, uwzględnienia wniesionych przez wnioskodawców protestów do rozpatrzenia złożonych przez nich wniosków lub też z rezygnacji wnioskodawcy z realizacji projektu (jeden przypadek).

Procedura odwoławcza przebiegała zgodnie z ustawą wdrożeniową

IZ zapewniła wnioskodawcom możliwość odwołania się od decyzji komisji dokonujących oceny wniosków. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły 53 protesty dotyczące negatywnej oceny wniosków złożonych w ramach obu osi. Uwzględniono 21 protestów złożonych na etapie oceny merytorycznej, co w wyniku przeprowadzenia ponownej oceny skutkowało uzyskaniem dofinansowania przez 11 projektów. W związku z nieuwzględnieniem przez Urząd części protestów wnioskodawcy złożyli pięć skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, które zostały oddalone. Przebieg procedury odwoławczej w Urzędzie był zgodny z przepisami art. 53–68 ustawy wdrożeniowej.

5.2. Monitorowanie i kontrola realizacji projektów

Monitoring i kontrolę realizacji projektów osi 6 i 8 prowadzono prawidłowo i rzetelnie.

Na bieżąco monitorowano postęp wdrażania projektów

Instytucja Zarządzająca na bieżąco monitorowała postęp we wdrażaniu projektów realizowanych w ramach osi 6 i 8. Dokonywała tego m.in. na podstawie analizy informacji zawartych w otrzymywanych od beneficjentów wnioskach o płatność lub wnioskach sprawozdawczych i załączanych do nich dokumentów (np. protokołów odbioru, dokumentacji zamówień publicznych, potwierdzenia poniesionych wydatków i umów z wykonawcami). Obowiązek składania do IZ wniosków sprawozdawczych i wniosków o płatność został określony w umowach o dofinansowanie. Należało je składać nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy, w tym pierwszy wniosek – w terminie trzech miesięcy od zawarcia umowy, a wniosek końcowy – w terminie 30 dni od daty zakończenia finansowej realizacji projektu. Wnioski te zawierały m.in. informacje o postępie rzeczowym i finansowym realizacji projektu, a także o poziomie realizacji wskaźników produktu i rezultatu. Wskaźniki te obejmowały m.in. liczbę wspartych obiektów, liczbę zrewitalizowanych obiektów infrastruktury, długość utworzonych szlaków turystycznych, dróg rowerowych, wzrost liczby odwiedzin czy też powierzchnię utworzonej lub zrekultywowanej otwartej przestrzeni na obszarach miejskich.

Na podstawie danych zebranych w ramach prowadzonego monitoringu sporządzano, zgodnie z wytycznymi właściwego ministra do spraw rozwoju regionalnego, odpowiednie informacje kwartalne i sprawozdania roczne. Przedkładano je następnie m.in. Komitetowi Monitorującemu RPO (roczne) oraz Sejmikowi Województwa (roczne i kwartalne). Zarząd Województwa otrzymywał oprócz nich dodatkowo informacje miesięczne, sporządzane w oparciu o dane z systemów informatycznych SL2014[7] oraz LSI MAKS2[8]. Ponadto sprawozdania roczne z wdrażania RPO, zawierające m.in. wyniki monitoringu wdrażania projektów osi 6 i 8, Urząd Marszałkowski upubliczniał na stronie internetowej Programu[9].

IZ identyfikowała zagrożenia we wdrażaniu osi 6 i 8

W ramach prowadzonego monitoringu IZ na bieżąco identyfikowała problemy we wdrażaniu obu osi. Dotyczyły one:

- opóźnień w realizacji projektów lub rozwiązywania przez beneficjentów umów o dofinansowanie[10], co było spowodowane uwarunkowaniami rynkowymi, skutkującymi oferowaniem przez wykonawców coraz wyższych cen; powodowało to wzrost budżetu projektu i konieczność pokrywania przez beneficjentów nadwyżki ze środków własnych;
- opóźnień w przygotowaniu przez beneficjentów dokumentów niezbędnych do podpisania umowy o dofinansowanie, co wynikało z problemów w uzyskaniu wymaganych zaświadczeń (m.in. Krajowego Rejestru

[7] Aplikacja główna centralnego systemu informatycznego.

[8] Lokalny system informatyczny zapewniający obsługę procesów związanych z wnioskiem o dofinansowanie.

[9] www.rpo.warmia.mazury.pl

[10] Do końca 2019 r. w obu osiach beneficjenci rozwiązali sześć umów o dofinansowanie projektów o wartości 50,1 mln zł (w tym 37,3 mln dofinansowania). Przyczynami tego było m.in. brak środków na wkład własny czy też brak zainteresowania wykonawców realizacją zamówienia.

Sądowego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i urzędów skarbowych), a także z konieczności poprawiania błędów w przedłożonej dokumentacji,

- słabej jakości składanych przez beneficjentów wniosków o płatność, w wyniku czego były one korygowane średnio trzykrotnie przed zatwierdzeniem (m.in. błędne opisy postępu rzeczowego i finansowego, braki wymaganych załączników, w tym brak potwierdzeń poniesienia wydatków).

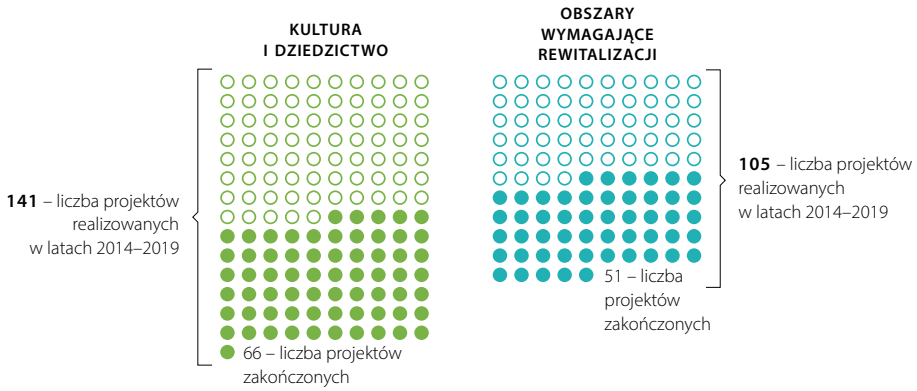
Działania zaradcze IZ obejmowały m.in. organizowanie szkoleń w zakresie prawidłowego przygotowania i rozliczania wniosków o płatność, informowanie beneficjentów o popełnionych przez nich błędach i nieodpłatną pomoc w poprawnym sporządzeniu wymaganej dokumentacji (w punktach informacyjnych funduszy europejskich w Olsztynie, Elblągu i Ełku).

W Urzędzie, w przypadku stwierdzenia opóźnień w realizacji projektów i zagrożenia terminu ich zakończenia lub nieosiągnięcia założonych wskaźników produktu i rezultatu, podejmowano działania polegające m.in. na aneksowaniu w tym zakresie umów o dofinansowanie. Aneksy te zawierano po uprzedniej analizie występujących zagrożeń i analizie zasadności zmiany umowy.

Do końca 2019 r. zakończono 47,6% projektów

Do 31 grudnia 2019 r. zakończono realizację rzeczową 117 projektów (47,6% zawartych umów) o wartości 344,2 mln zł, w tym 230,9 mln zł dofinansowania. W osi 6 było to odpowiednio: 66 projektów, 187,8 mln zł i 122,3 mln zł, a w osi 8 – odpowiednio: 51 projektów, 156,4 mln zł i 108,6 mln zł. Realizację finansową zakończono[11] natomiast dla 89 spośród nich o wartości 276,5 mln zł, w tym 189,6 mln zł dofinansowania. W osi 6 było to odpowiednio: 49 projektów, 148,4 mln zł i 98,1 mln zł, a w osi 8 – odpowiednio: 40 projektów, 128,1 mln zł i 91,5 mln zł.

Infografika nr 2
Projekty zakończone rzeczowo do 31 grudnia 2019 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

[11] Tj. poniesiono wszystkie wydatki w projekcie.

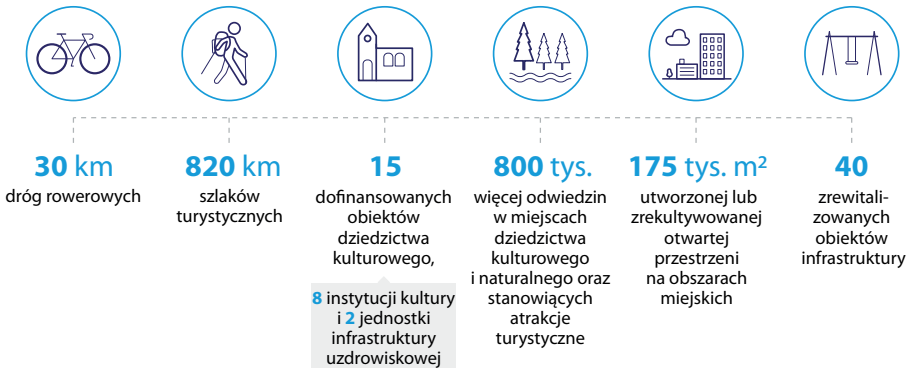
Efekty zakończonych projektów zostały osiągnięte

W latach 2014–2019 w ramach zakończonych projektów osi 6 „Kultura i dziedzictwo" osiągnięto zakładane efekty, bowiem m.in.:
- wybudowano 30,4 km dróg rowerowych,
- utworzono 820 km szlaków turystycznych,
- dofinansowano 15 obiektów dziedzictwa kulturowego, osiem instytucji kultury i dwie jednostki infrastruktury uzdrowiskowej,
- zwiększyła się liczba odwiedzin (o 800 tys.) w miejscach dziedzictwa kulturowego i naturalnego oraz miejscach stanowiących atrakcje turystyczne.

Ponadto w kolejnych latach zaplanowano m.in. zakończenie największych w tej osi projektów infrastrukturalnych, realizowanych przez Stowarzyszenie Wielkie Jeziora Mazurskie 2020[12] i dotyczących tzw. Mazurskiej Pętli Rowerowej o długości 302 km (do 31 grudnia 2021 r.) oraz modernizacji wodnych szlaków turystycznych Wielkich Jezior Mazurskich (do 30 czerwca 2021 r.). Łączna wartość tych projektów wynosiła 310,6 mln zł, w tym 169,9 mln zł dofinansowania.

Natomiast w wyniku realizacji projektów w osi 8 „Obszary wymagające rewitalizacji" do końca 2019 r. utworzono lub zrekultywowano otwartą przestrzeń na obszarach miejskich o powierzchni 172,1 tys. m^2 i zrewitalizowano 40 obiektów infrastruktury.

Infografika nr 3
Efekty projektów zakończonych do 31 grudnia 2019 r.



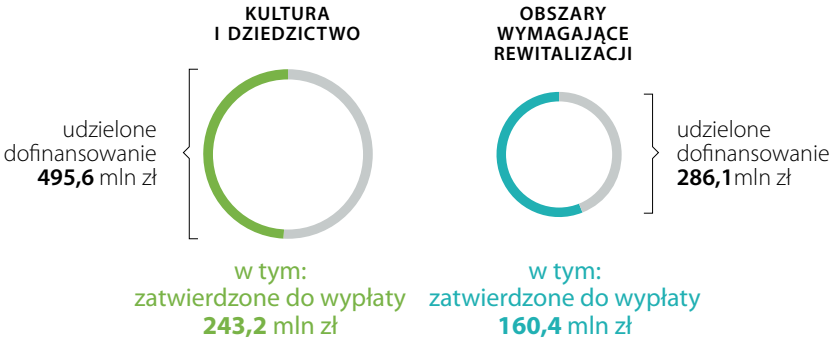
Źródło: opracowanie własne NIK.

IZ zatwierdziła do wypłaty 51,6% dofinansowania

Do końca 2019 r. IZ zatwierdziła do wypłaty wnioski o płatność na łączną kwotę dofinansowania 403,7 mln zł, w tym 243,3 mln zł w osi 6 „Kultura i dziedzictwo" i 160,4 mln w osi 8 „Obszary wymagające rewitalizacji". Stanowiło to 51,6% udzielonego dofinansowania, a w poszczególnych osiach 6 i 8 – odpowiednio 49,1% i 56,1%.

[12] Zrzeszenie 12 sąsiadujących ze sobą gmin oraz czterech powiatów regionu Wielkich Jezior Mazurskich.

Infografika nr 4
Płatności zatwierdzone przez IZ do 31 grudnia 2019 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

Prawidłowo weryfikowano wnioski o płatność

Analiza wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów w ramach pięciu umów o dofinansowanie osi 6 i 8 wykazała, że Urząd przed zatwierdzeniem środków do wypłaty prawidłowo i zgodnie z obowiązującą instrukcją wewnętrzną dokonywał weryfikacji tych wniosków. Każdorazowo, gdy wniosek był niekompletny lub zawierał błędy, wzywano beneficjentów do jego uzupełnienia lub poprawienia. Każdy z badanych wniosków wymagał co najmniej jednej korekty, m.in. z powodu:

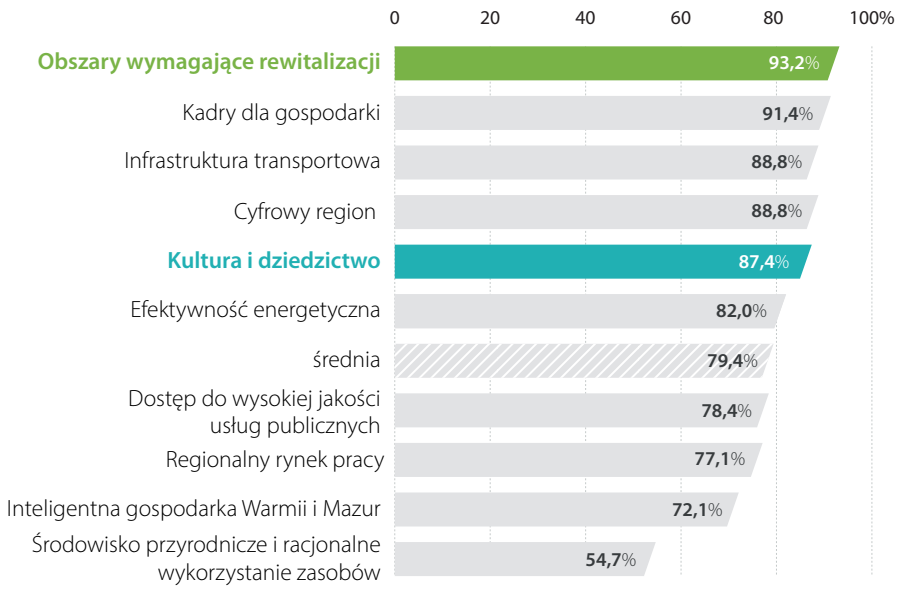
- rozbieżności pomiędzy przesłanym wnioskiem a załączonymi fakturami, co powodowało, iż dokumentacja nie była spójna,
- niezałączania przez beneficjentów wszystkich dokumentów potwierdzających wykonanie zadań w ramach projektu,
- nieprawidłowego uzupełniania danych o wykonaniu wskaźników,
- powtarzania tych samych błędów w kolejnych wersjach wniosku, pomimo wcześniejszych uwag Urzędu.

Osiągnięto wysokie wskaźniki kontraktacji środków UE

Na dzień 31 grudnia 2019 r. wartość środków UE ujęta w zawartych w osi 6 „Kultura i dziedzictwo" umowach o dofinansowanie wyniosła 487,3 mln zł, co stanowiło 87,4% przyznanej alokacji, a w osi 8 „Obszary wymagające rewitalizacji" – 257,4 mln zł (93,2% alokacji). W porównaniu z pozostałymi dziewięcioma[13] osiami priorytetowymi RPO wskaźnik kontraktacji środków UE w osi 8 był najwyższy, a w osi 6 był na piątej pozycji. Wyższe niż w osi 6 poziomy tego wskaźnika odnotowano, poza osią 8, jedynie w trzech innych – 2 „Kadry dla gospodarki" (91,4%), 3 „Cyfrowy region" (88,8%) i 7 „Infrastruktura transportowa" (88,8%). Wskaźnik kontraktacji środków UE w osi 6 i 8 był wyższy odpowiednio o 8,0 punktów procentowych i 13,8 punktów procentowych od średniego jego poziomu, wynoszącego 79,4%. Łącznie w obu osiach zakontraktowano 89,3% alokacji środków UE.

[13] Z analizy wyłączono oś 12 „Pomoc techniczna", z której finansowano obsługę Programu.

Infografika nr 5
Wskaźnik kontraktacji środków UE w ramach poszczególnych osi priorytetowych RPO, na koniec 2019 r.

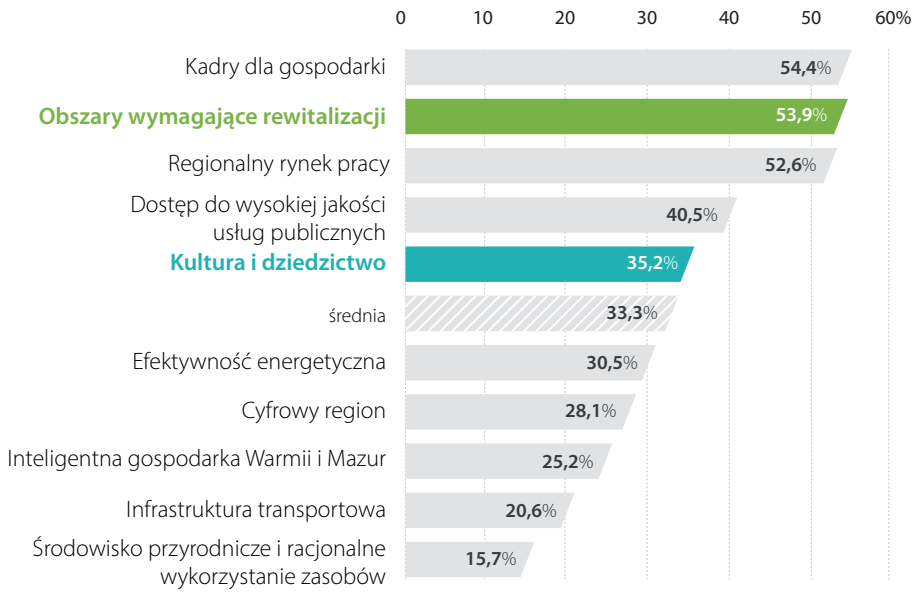


Źródło: opracowanie własne NIK.

Według stanu na koniec 2019 r. w osi 6 „Kultura i dziedzictwo" zatwierdzono płatności środków UE na kwotę 196,4 mln zł, co stanowiło 35,2% alokacji, a w osi 8 „Obszary wymagające rewitalizacji" – 148,8 mln zł (53,9% alokacji). W porównaniu z pozostałymi dziewięcioma[14] osiami priorytetowymi RPO udział zatwierdzonych płatności UE w przyznanej alokacji w osi 8 znajdował się na drugiej pozycji, a w osi 6 – piątej. Wyższy niż w osi 6 poziom tego wskaźnika odnotowano jedynie w osi 2 „Kadry dla gospodarki" (54,4%), a w przypadku osi 8, także w osiach: 10 „Regionalny rynek pracy" (52,6%) oraz 9 „Dostęp do wysokiej jakości usług publicznych" (40,5%). Wskaźnik ten dla osi 6 i 8 był wyższy odpowiednio o 1,9 punktów procentowych i 20,6 punktów procentowych od średniego jego poziomu, wynoszącego 33,3%. Łącznie w obu osiach zatwierdzono do wypłaty 41,4% alokacji środków UE.

[14] Komentarz jak wyżej.

Infografika nr 6
Wskaźnik zatwierdzonych płatności środków UE w ramach poszczególnych osi priorytetowych RPO, na koniec 2019 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

IZ prawidłowo realizowała plan kontroli

W latach 2017–2019 Instytucja Zarządzająca skontrolowała 31 projektów w miejscu ich realizacji, w tym 30 w ramach kontroli planowych i jeden – w ramach kontroli doraźnej. W osi 6 „Kultura i dziedzictwo" oraz 8 „Obszary wymagające rewitalizacji" skontrolowano odpowiednio 9,2% i 17,1% projektów (dla obu osi wskaźnik ten wynosił 12,6%). Kontrole przeprowadzano zgodnie z rocznym planem, wykonując go w 100%. Typowania projektów do kontroli dokonywano losowo, przy uwzględnieniu m.in. złożenia minimum jednego wniosku o płatność, braku kontroli w poprzednich latach, a także stopnia zaawansowania realizacji (powyżej 10%). Sprawdzano m.in. finansowanie projektu (w tym poprawność dokumentacji finansowo-księgowej), jego zakres rzeczowy (w tym zgodność projektu z dokumentacją budowlaną i zgodność zakupionego sprzętu i wyposażenia z umową o dofinansowanie) oraz spełnianie przez beneficjentów obowiązków informacyjnych, promocyjnych i sprawozdawczych. W przypadku trzech spośród 31 skontrolowanych projektów IZ stwierdziła nieprawidłowości. Wystąpiły one w projektach osi 8 i dotyczyły m.in. wprowadzenia przez beneficjenta do kryterium oceny ofert właściwości wykonawcy odnoszącej się do jego doświadczenia, niezamieszczenia zapytania ofertowego w bazie konkurencyjności i niezachowania siedmiodniowego terminu składania ofert.

Na zakończenie realizacji 20 projektów (po 10 w każdej z osi) przeprowadzono, w związku ze złożeniem przez beneficjentów wniosków o płatność końcową, kontrole kompletności i zgodności z przepisami posiadanych przez Urząd dokumentów projektu. Przeprowadzono również 61 kontroli na przesłanej do Urzędu dokumentacji realizowanych projektów, w tym 36 w osi 6 i 25 w osi 8. W wyniku tych kontroli stwierdzono nieprawidło-

wości dotyczące naruszenia wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków (siedem przypadków) i nieprzestrzegania zasad udzielania zamówień publicznych (cztery).

IZ egzekwowała zwroty dofinansowania

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Instytucja Zarządzająca naliczyła beneficjentom odpowiednie korekty finansowe w łącznej wysokości 2238,4 tys. zł, w tym 44,5 tys. zł w wyniku kontroli w miejscu realizacji projektu i 2193,9 tys. zł – kontroli na podstawie otrzymanych dokumentów. Korekty finansowe dotyczyły głównie projektów realizowanych w osi 6 (2006,5 tys. zł). W osi 8 wyniosły one 231,9 tys. zł. Do końca 2019 r. odzyskano kwotę 233,1 tys. zł – odpowiednio dla obu osi: 81,7 tys. zł i 123,4 tys. zł. Zwrot pozostałej kwoty miał nastąpić głównie poprzez pomniejszanie kwoty dofinansowania w kolejnych wnioskach o płatność.

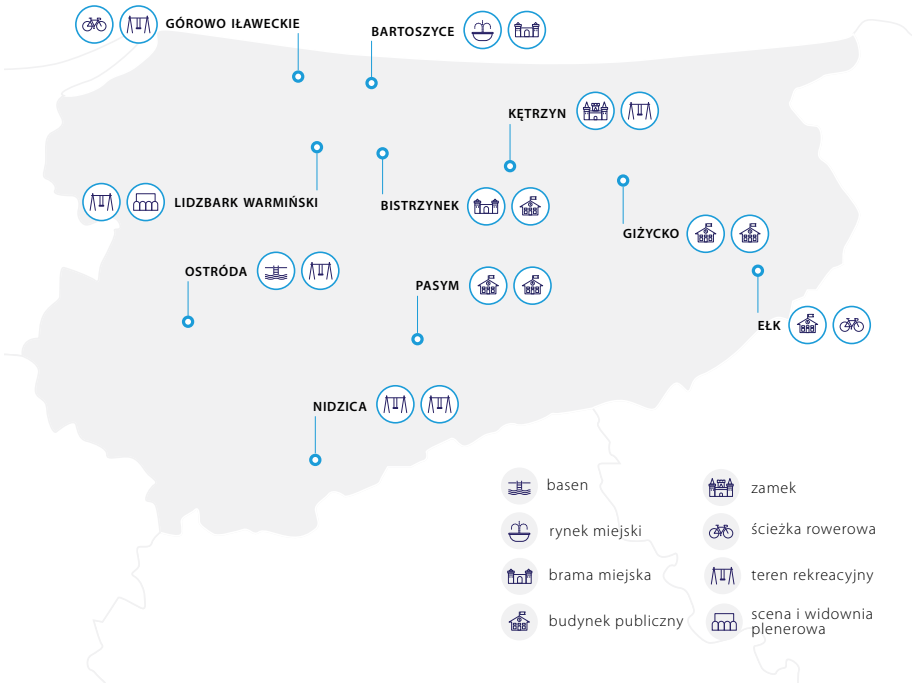
5.3. Realizacja projektów

Realizacja projektów z zakresu dziedzictwa naturalnego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich przebiegała na ogół zgodnie z umowami o dofinansowanie, a w projektach zakończonych uzyskano zakładane efekty.

5.3.1. Ogólne informacje o projektach realizowanych przez kontrolowanych beneficjentów

Kontrolą realizacji projektów w ramach osi priorytetowych 6 „Kultura i dziedzictwo" oraz 8 „Obszary wymagające rewitalizacji" RPO objęto 10 gmin województwa warmińsko-mazurskiego, w tym siedem gmin miejskich (tj. Bartoszyce, Ełk, Giżycko, Górowo Iławeckie, Kętrzyn, Lidzbark Warmiński i Ostróda) i trzy miejsko-wiejskie (tj. Bisztynek, Nidzica i Pasym).

Infografika nr 7
Miasta województwa warmińsko-mazurskiego, w których realizowano kontrolowane projekty



Źródło: opracowanie własne NIK.

Skontrolowane gminy realizowały od dwóch do 11 projektów

Objęte kontrolą jst realizowały w latach 2014–2019 w ramach obu osi łącznie 47 projektów o wartości 214,1 mln zł, dofinansowanych środkami Programu w kwocie 131,7 mln zł[15], co stanowiło 16,9% dofinansowania ogółem przyznanego na te działania. Najwięcej projektów realizowały miasta: Lidzbark Warmiński (11 o wartości 46,4 mln zł, w tym 36,0 mln zł dofinansowania), Ełk (odpowiednio: osiem, 40,6 mln zł i 26,3 mln zł), Nidzica (pięć, 21,2 mln zł, 13,9 mln zł) i Ostróda (pięć, 19,4 mln zł, 10,8 mln zł).

Przykład gminy aktywnie pozyskującej środki RPO na dziedzictwo kulturowe, naturalne oraz na rewitalizację obszarów miejskich

Miasto Lidzbark Warmiński, liczące 16 tys. mieszkańców, zwane „Perłą Warmii", realizowało ze środków RPO najwięcej przedsięwzięć z zakresu rewitalizacji oraz zachowania dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego spośród gmin województwa warmińsko-mazurskiego. W latach 2016–2019 zawarło z IZ aż 11 umów na dofinansowanie kwotą 36,0 mln zł[16] przedsięwzięć o wartości 46,4 mln zł obejmujących m.in. zagospodarowanie brzegów rzeki Łyny, budowę sceny i widowni plenerowej, modernizację amfiteatru, budowę infrastruktury rekreacyjnej i uzdrowiskowej, remont murów obronnych, zagospodarowanie suchej fosy, renowację cmentarza komunalnego, w tym licznych zabytków znajdujących się na jego terenie, rewitalizację budynku dawnego dworca kolejowego, budowę Centrum Rzemiosł i Kultury Warmińskiej oraz utworzenie Ośrodka Aktywizacji Zawodowej. Do końca 2019 r. większość z tych projektów (osiem) zostało już zakończonych. Na ich realizację miasto Lidzbark Warmiński ubiegało się zarówno w ramach procedury konkursowej (pięć umów), jak i pozakonkursowej (sześć). Projekty w trybie pozakonkursowym zostały wybrane do dofinansowania m.in. dzięki przynależności miasta do Polskiej Krajowej Sieci Miast Cittaslow. Umożliwiło to zawarcie planowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych w Ponadlokalnym programie rewitalizacji sieci miast Cittaslow województwa warmińsko-mazurskiego, a następnie pięciu z nich, razem z trzydziestoma projektami innych gmin, w wykazie projektów osi 8, zidentyfikowanych przez IZ w ramach trybu pozakonkursowego, jako projekty o strategicznym znaczeniu dla społeczno-gospodarczego rozwoju regionu.

[15] W tym: w osi 6 – 22 projekty o wartości 91,3 mln zł (w tym 61,7 mln zł dofinansowania), w osi 8 – 25 projektów o wartości 122,7 mln zł (w tym 70,0 mln zł dofinansowania).

[16] Projekty o wyższej wartości dofinansowania, tj. 169,9 mln zł, realizowało w województwie jedynie Stowarzyszenie Wielkie Jeziora Mazurskie 2020, będące zrzeszeniem 12 sąsiadujących ze sobą gmin oraz czterech powiatów położonych w rejonie Wielkich Jezior Mazurskich.

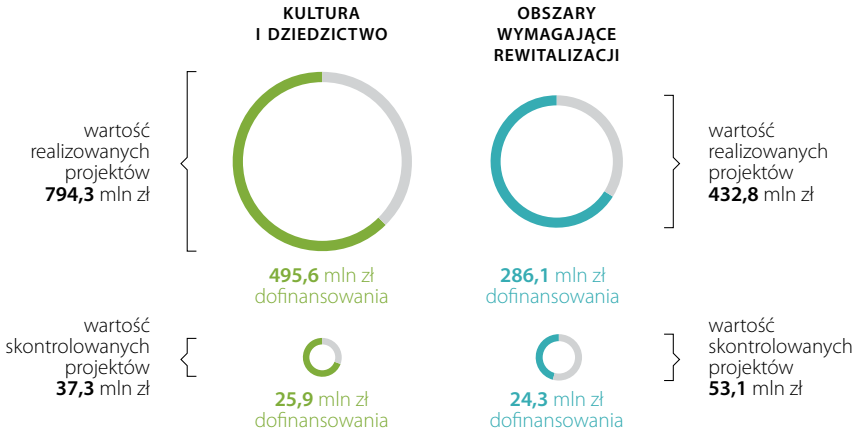
Zdjęcie nr 1
Zagospodarowane brzegi rzeki Łyny oraz scena z widownią plenerową (w lewym dolnym rogu) w Lidzbarku Warmińskim, sfinansowane ze środków RPO

Źródło: Urząd Miejski w Lidzbarku Warmińskim.

Kontrolą NIK objęto 20 projektów

U każdego z 10 beneficjentów szczegółowej kontroli poddano realizację dwóch projektów. Łącznie skontrolowano 20 projektów (po 10 z każdej osi priorytetowej 6 i 8) o wartości ogółem 90,4 mln zł, dofinansowanych środkami RPO w kwocie 50,3 mln zł[17], co stanowiło odpowiednio 7,4% i 6,4% wartości projektów i przyznanego dofinansowania w obu ww. osiach. Średnia wartość projektu wyniosła 4,5 mln zł, a średnia kwota dofinansowania z RPO – 2,5 mln zł. Do 31 grudnia 2019 r. skontrolowane gminy wydatkowały na nie łącznie 81,9 mln zł, w tym 44,7 mln zł ze środków RPO, kończąc 15 z nich o łącznej wartości 58,1 mln zł (w tym 36,4 mln zł dofinansowania). **Wykaz 20 skontrolowanych projektów przedstawiono w załączniku nr 6.1. do informacji o wynikach kontroli (str. 52–53).**

Infografika nr 8
Wartość skontrolowanych projektów



Źródło: opracowanie własne NIK.

[17] W tym: w osi 6 – 10 projektów o wartości 37,3 mln zł (w tym 25,9 mln zł dofinansowania), w osi 8 – 10 projektów o wartości 53,1 mln zł (w tym 24,3 mln zł dofinansowania).

5.3.2. Przygotowanie projektów

Beneficjenci opracowali niezbędną dokumentację

Beneficjenci opracowali niezbędną dokumentację pozwalającą na ubieganie się o dofinansowanie i realizację zaplanowanych przedsięwzięć, w tym m.in. projekt budowlany oraz studium wykonalności. Wszystkie skontrolowane gminy posiadały wymagane pozwolenia, uzgodnienia i opinie odpowiednich organów (m.in. pozwolenie na budowę, wodnoprawne czy też wojewódzkiego konserwatora zabytków[18]). Dla każdej inwestycji opracowano dokumentację techniczną, w tym kosztorys inwestorski, zawierający m.in. zestawienie robót przewidzianych do wykonania, na podstawie którego szacowano wartość projektu w części dotyczącej robót budowlanych. W przypadku jednego z projektów w jego zakresie przedmiotowym nie uwzględniono części robót, zleconych później do wykonania na etapie realizacji projektu, pomimo posiadania wiedzy o złym stanie technicznym niektórych elementów budynku.

Przykład

Urząd Miasta Kętrzyn, przygotowując realizację projektu pn. „Zachowanie dziedzictwa kulturowego dzięki renowacji Zamku w Kętrzynie wraz z jego otoczeniem", nie dołożył należytej staranności przy określaniu koniecznego do wykonania zakresu remontu. Pomimo iż na etapie przygotowania zamówienia na roboty budowlane dysponowano wiedzą o złym stanie technicznym elementów budynku takich jak: powłoki ścian i sufitów, stolarka okienna i drzwiowa, a także niesprawnej instalacji systemu sygnalizacji włamania i napadu, to prace ich dotyczące nie zostały pierwotnie przewidziane do realizacji. Wyniki przeglądów okresowych budynku zamku, przeprowadzonych przed złożeniem w 2017 r. do IZ wniosku o dofinansowanie i wszczęciem w maju 2018 r. postępowania na roboty budowlane, wskazywały m.in. na spękania i zagrzybienia ścian wewnętrznych, odpadającą farbę oraz na nieszczelną i niedomykająca się stolarkę okienną i drzwiową. W zaleceniach z tych przeglądów stwierdzono konieczność usunięcia zagrzybienia tynku, otynkowania i pomalowania ścian oraz wymiany stolarki okiennej i drzwiowej. Również w protokołach z przeglądu systemu sygnalizacji włamania i napadu, m.in. z 2016 r., stwierdzono jego niesprawność. Zakres tych robót zlecono wykonawcy już na etapie realizacji zamówienia, zwiększając wartość projektu dodatkowo o 1008,8 tys. zł. Włączenie powyższych robót do zakresu przedmiotu zamówienia, pozwoliłoby wybrać ich wykonawcę w trybie konkurencyjnym. Skutkowało to wydłużeniem terminu zakończenia realizacji zadania, a także koniecznością pozyskania dodatkowych środków na niezaplanowane wcześniej roboty. W związku z zaistniałą sytuacją Rada Miejska w Kętrzynie wystosowała w marcu 2019 r. apele do Prezesa Rady Ministrów oraz Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego o przekazanie środków finansowych na ratowanie zamku. W odpowiedzi na ww. apele gmina, według stanu na 10 marca 2020 r., nie otrzymała środków finansowych na realizację projektu.

[18] Siedem projektów obejmowało obiekty zabytkowe.

Zdjęcie nr 2
XIV-wieczny zamek krzyżacki w Kętrzynie (w trakcie renowacji)

Źródło: kontrola NIK.

Gminne programy rewitalizacji

Kontrolowane jst sporządziły gminne programy rewitalizacji, przyjęte przez rady gmin w drodze uchwał, zawierające m.in. cele rewitalizacji oraz odpowiadające im kierunki działań służących eliminacji lub ograniczeniu negatywnych zjawisk, opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w szczególności o charakterze społeczno-gospodarczym, środowiskowym i przestrzenno-funkcjonalnym, w tym m.in. opis przedsięwzięć z tego zakresu objętych kontrolą NIK. Nadrzędnym celem realizacji większości działań rewitalizacyjnych było wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem, a także lepsza jakość życia społeczności zamieszkującej obszary problemowe.

Gminy przeprowadziły analizy zasadności realizacji projektów

Wszyscy kontrolowani beneficjenci, przygotowując projekty objęte kontrolą, przeprowadzali analizy zasadności ich realizacji. Ich wyniki przedstawiane były m.in. w studiach wykonalności projektów, a także w programach rewitalizacji lub sporządzanych dodatkowo w tym celu opracowaniach.

Przykłady

Urząd Miasta Bartoszyce, przed złożeniem wniosku o dofinansowanie projektu dotyczącego rewitalizacji Bramy Lidzbarskiej, sporządził opracowanie dotyczące potencjału turystycznego miasta Bartoszyce w opinii turystów. Wynikało z niego m.in., że drugim co do atrakcyjności odwiedzanym miejscem w Bartoszycach była Brama Lidzbarska, która jako obiekt zabytkowy wymagała adaptacji pomieszczeń oraz remontu elewacji i pokrycia dachu.

Urząd Miasta w Ełku na etapie przygotowywania wniosku o dofinansowanie projektu dotyczącego rozbudowy ścieżki rowerowej nad Jeziorem Ełckim przeprowadził analizę popytu, określającą ówczesny stan wykorzystania infrastruktury ścieżek rowerowych w Ełku oraz zasięgnął opinii ełckich rowerzystów w zakresie zadowolenia z użytkowania dostępnych czterech szlaków rowerowych w mieście. Z analiz wynikało, że polepszenie warunków infrastrukturalnych w sąsiedztwie Jeziora Ełckiego w istotny sposób miało podnieść walory środowiska przyrodniczego oraz przyczynić się do jego prawidłowej promocji. Istniała potrzeba dostosowania naturalnych zasobów Ełku do rosnących potrzeb rowerzystów, gdyż istniejąca infrastruktura nie zaspokajała ich wymagań. Dotychczasowa dzika ścieżka była wąska, zadrzewiona i zakrzaczona, niektóre jej zbocza były bardzo strome, a po deszczach pojawiało się grzęskie błoto oraz koleiny.

W **Urzędzie Miejskim w Ostródzie** przygotowano studium wykonalności projektu dotyczącego modernizacji budynku basenu, w którym rozpatrzono dwa warianty jego realizacji. Pierwszy zakładał przywrócenie funkcji rekreacyjnych nieczynnemu obiektowi basenowemu wraz z infrastrukturą uzupełniającą, zaś drugi zmianę sposobu wykorzystania obiektu na kino-teatr. W obu wariantach przeanalizowano koszty inwestycyjne, odtworzenia, operacyjne, a pierwszy wariant uzyskał najniższy dynamiczny koszt jednostkowy. W studium wykonalności ujęto analizę finansowo-ekonomiczną na okres 15 lat i wykazano także, że projekt przeniesie korzyści dla społeczeństwa poprzez stworzenie miejsca do spędzania wolnego czasu, zwiększenie dostępności do dobrej jakości niedrogich usług społecznych i kulturalnych, poprawę jakości życia mieszkańców oraz wzmocnienie więzi rodzinnych.

Wszystkie wnioski o dofinansowanie wymagały uzupełnień

Spośród 20 skontrolowanych projektów, 11 z nich o wartości 60,0 mln zł (w tym 30,1 mln zł dofinansowania) zostało wybranych do wsparcia w trybie konkursowym, zaś dziewięć o wartości 30,4 mln zł (w tym 20,2 mln dofinansowania) – w trybie pozakonkursowym[19]. Wnioski o dofinansowanie składane były do IZ terminowo. Wszystkie wymagały jednak uzupełnień na etapie oceny formalnej i merytorycznej. Wydłużyło to czas ich rozpatrywania, bowiem umowy o dofinansowanie zawierano z IZ średnio po upływie 219 dni od złożenia wniosku. Najkrótszy proces przyznania dofinansowania dotyczył projektu gminy miejskiej Lidzbark Warmiński na zagospodarowanie brzegów rzeki Łyny (62 dni), a najdłuższy – obu projektów gminy miejskiej Bartoszyce. Gmina ta zawarła z IZ umowę na dofinansowanie rewitalizacji Starego Miasta po 375 dniach od złożenia wniosku, gdyż składała protest od oceny negatywnej. Natomiast umowa na dofinansowanie rewitalizacji Bramy Lidzbarskiej została zawarta dopiero po upływie 729 dni od złożenia wniosku, ponieważ oceniony pozytywnie projekt został najpierw ujęty na liście rezerwowej z powodu wyczerpania się kwoty alokacji przeznaczonej na konkurs.

5.3.3. Udzielanie zamówień publicznych

Kontrolowane przez NIK urzędy gmin zobowiązane były do udzielania zamówień publicznych zgodnie z ustawą Pzp. W przypadku zamówień o wartości szacunkowej netto równej lub niższej niż kwota określona w art. 4 pkt 8 tej ustawy[20], a jednocześnie równej lub przekraczającej 20 tys. zł netto, były zobowiązane do udzielania ich na zasadach określonych w wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków. W przypadku zamówień o wartości szacunkowej niższej niż 20 tys. zł netto beneficjenci stosowali własne, przyjęte w regulaminach wewnętrznych, zasady ich udzielania.

W trzech gminach popełniono błędy przy stosowaniu przepisów ustawy Pzp

Wszystkie skontrolowane urzędy wszczęły i przeprowadziły postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z przepisami ustawy Pzp. W trzech jednostkach (spośród 10 objętych kontrolą) naruszono jednak przepisy ustawy Pzp na etapie przygotowywania lub realizacji przedmiotu zamówienia. Wartości dwóch zamówień ustalono bowiem

[19] W przypadku projektów wybranych w trybie pozakonkursowym beneficjenci zawarli z IZ, przed złożeniem wniosków o dofinansowanie, umowy wstępne o przygotowanie ich do realizacji.

[20] Tj. wyrażonej w złotych równowartość kwoty 30 tys. euro (kwota obowiązująca od 16 kwietnia 2014 r. – wcześniej było to 14 tys. euro).

na podstawie nieaktualnych kosztorysów inwestorskich (w Bartoszycach i Pasymiu), a opis przedmiotu jednego zamówienia sporządzono nierzetelnie (w Giżycku), co skutkowało dokonaniem zmiany umowy z wykonawcą z naruszeniem ustawy Pzp. W dwóch projektach realizowanych przez miasto Bartoszyce nierzetelnie sporządzono protokoły udzielenia zamówienia publicznego.

Przykłady

Urzędy Miasta Bartoszyce oraz Miasta i Gminy Pasym, ustalając wartości szacunkowe zamówień w projekcie, dokonały tego na podstawie nieaktualnych kosztorysów inwestorskich. W Bartoszycach kosztorys na roboty budowlane w ramach rewitalizacji Starego Miasta był, w momencie wszczęcia postępowania przetargowego, nieaktualny od trzech miesięcy, natomiast w Pasymiu dwa kosztorysy na roboty budowlane w zakresie branży sanitarnej i stolarki zamiennej w projekcie dotyczącym utworzenia Centrum Aktywizacji Społecznej były nieaktualne od pięciu do 11 dni, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Pzp.

Urząd Miasta Bartoszyce przy szacowaniu wartości zamówienia w ww. projekcie, zastosował średni kurs złotego w stosunku do euro niezgodny z kursem określonym w obowiązującym wówczas w tej sprawie rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów. Nie miało to jednak wpływu na prawidłowość wyboru trybu udzielenia zamówienia.

Urząd Miejski w Giżycku nie dołożył należytej staranności w zakresie opisu przedmiotu zamówienia na dostawę historycznych replik sześciu armat w ramach projektu dotyczącego twierdzy Boyen. W konsekwencji na etapie realizacji tego zamówienia zmieniono parametry trzech armat, tj. ich kaliber, długość lufy i wysokość jej mocowania, średnicę kół, szerokość obręczy oraz całkowitą długość, w stosunku do wielkości określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej: SIWZ), zwiększając jednocześnie wynagrodzenie wykonawcy o 49,0 tys. zł (do 317 tys. zł[21]). Jako podstawę wprowadzenia ww. zmian do umowy z wykonawcą wskazano art. 144 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp, który umożliwia zmianę umowy w przypadku spełnienia określonych warunków, w tym m.in. zmiany wynikającej z okoliczności, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć. Pomimo że na konieczność zmiany tych parametrów zwracał uwagę poprzedni wykonawca już trzy miesiące przed wszczęciem ww. postępowania, to w SIWZ zamawiający dokonał zmiany wyłącznie parametru w zakresie efektu dźwiękowego. Konieczność zmiany postanowień ww. umowy nie była zatem spowodowana okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć.

[21] W tym wydatki kwalifikowalne 217,9 tys. zł dofinansowane kwotą 100,2 tys. zł.

Zdjęcie nr 3
Budynek warsztatu zbrojmistrza (po renowacji) na terenie Twierdzy Boyen w Giżycku wraz z zakupionymi w ramach projektu replikami historycznych armat

Źródło: kontrola NIK.

Wystąpiły także przypadki nierzetelnego sporządzenia protokołów udzielenia zamówienia publicznego w dwóch projektach Miasta Bartoszyce. Polegały one m.in. na błędnym podaniu w nich liczby złożonych ofert, godziny upływu terminu składania ofert, a także niewskazaniu daty zatwierdzenia protokołu.

Niektóre gminy nie przestrzegały wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków oraz wewnętrznych regulaminów

W każdym skontrolowanym urzędzie burmistrz lub prezydent miasta wprowadzili wewnętrzne regulaminy udzielania zamówień publicznych. Ponadto w umowach o dofinansowanie wszystkich 20 projektów, a także w umowach wstępnych na przygotowanie do realizacji dziewięciu projektów pozakonkursowych, zawarto zapisy zobowiązujące beneficjentów do udzielania zamówień publicznych na zasadach określonych w wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków. Zamówienia publiczne zgodnie z ww. wytycznymi udzielono w ramach 17 skontrolowanych projektów realizowanych przez siedmiu beneficjentów. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły natomiast w trzech projektach (gmina Bisztynek, miasto Górowo Iławeckie i miasto Kętrzyn) i dotyczyły czterech zamówień o wartościach szacunkowych netto od 39 tys. zł do 57 tys. zł. Umowy zawarte z wykonawcami dotyczyły realizacji zamówień na łączną kwotę 188,5 tys. zł brutto[22].

Przykłady

Urząd Miejski w Bisztynku, realizując projekt pn. „Poprawa dostępności usług społecznych – modernizacja i adaptacja istniejącego obiektu w celu nadania nowej funkcji społecznej w Bisztynku", nie upublicznił w bazie konkurencyjności[23] zapytań ofertowych w dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, tj. na opracowanie dokumentacji projektowej oraz na dostawę

[22] Kwota ta stanowiła w całości wydatki kwalifikowalne, dofinansowane kwotą 155,3 tys. zł.

[23] Strona internetowa wskazana w komunikacie ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, przeznaczona do umieszczania zapytań ofertowych (https://bazakonkurencyjnosci.funduszeeuropejskie.gov.pl).

i montaż wyposażenia do nowej siedziby Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej. Było to niezgodne z zasadą konkurencyjności, określoną w wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków. Wartość szacunkowa netto tych zamówień wynosiła odpowiednio 54,0 tys. zł i 56,9 tys. zł.

Zapytania ofertowego w bazie konkurencyjności nie zamieścił również **Urząd Miasta Górowo Iławeckie** w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, o wartości szacunkowej 54,7 tys. zł netto, na pełnienie nadzoru inwestorskiego w ramach projektu „Stworzenie Parku rekreacyjno-sensorycznego wokół Stawu Garncarskiego w Górowie Iławeckim".

Urząd Miasta Kętrzyn, realizując projekt pn. „Zagospodarowanie terenu Górki Poznańskiej w Kętrzynie", przesłał zapytania ofertowe w postępowaniu na pełnienie nadzoru inwestorskiego o wartości szacunkowej netto 38,9 tys. zł tylko dwóm wykonawcom, z których tylko jeden złożył ofertę. Natomiast zgodnie z wytycznymi dla zamówień o wartości od 20 tys. do 50 tys. zł netto należało dokonać rozeznania rynku, polegającego na opublikowaniu zapytania ofertowego na stronie internetowej beneficjenta lub wysłaniu zapytania ofertowego do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców, dokumentując to otrzymaniem co najmniej dwóch ważnych ofert.

Przyczynami powstania tych nieprawidłowości w urzędach miast Bisztynka i Górowa Iławeckiego była nieświadomość obowiązku stosowania ww. wytycznych przy udzielaniu zamówień w ramach projektu. Natomiast w urzędzie w Kętrzynie błędnie przyjęto, że ww. zamówienie stanowi wydatek niekwalifikowalny, przy którym powyższe wytyczne nie mają zastosowania. Wyjaśniający jednocześnie podkreślali, że zamówień tych udzielili w zgodności z wewnętrznymi regulaminami.

Nieprawidłowości w zakresie stosowania wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych stwierdzono natomiast u jednego ze skontrolowanych beneficjentów.

Przykład

Urząd Miasta Bartoszyce, udzielając w ramach projektu dotyczącego rewitalizacji Bramy Lidzbarskiej dwóch zamówień publicznych, m.in. nie sporządził wniosków o wszczęcie postępowań o ich udzielenie ani protokołów tych postępowań, pomimo takiego wymogu określonego w wewnętrznym regulaminie.

W ramach jednego z projektów gminy Nidzica stwierdzono przypadek udzielenia zamówienia wykonawcy, który zaoferował wykonanie usługi za wynagrodzeniem ponad dwukrotnie wyższym od wartości szacunkowej. Mimo to, na etapie rozeznania rynku beneficjent nie podjął dodatkowych działań zmierzających do ustalenia, czy cena zaoferowana przez jedynego wykonawcę nie była zawyżona.

Przykład

Urząd Miejski w Nidzicy bez należytego, w ocenie NIK, rozeznania rynku przeprowadził postępowanie na wybór inspektora nadzoru inwestorskiego projektu pn. „Przebudowa parku nad jeziorkiem – urządzenie terenów zielonych w sąsiedztwie parku". Kierując zapytanie ofertowe do trzech podmiotów, uzyskał od jednego z nich ofertę na kwotę 95,9 tys. zł. Z oferentem tym zawarł następnie umowę o wartości 91,0 tys. zł (wartość oferty, w wyniku negocjacji, została obniżona o 4,9 tys. zł). Mimo że w postępowaniu tym wpłynęła jedna oferta dotycząca realizacji ww. usługi, w której zaproponowano jej wykonanie za kwotę ponad dwukrotnie wyższą od ustalonej szacunkowej wartości

zamówienia (45,5 tys. zł), jak również wyższą od wartości wskazanej we wniosku o dofinansowanie (41,5 tys. zł), to nie podjęto dodatkowych działań zmierzających do ustalenia, czy zaoferowana cena nie jest zawyżona (np. poprzez zamieszczenie zapytania ofertowego na stronie internetowej Urzędu lub zwrócenie się do innych potencjalnych wykonawców). Zdaniem NIK, zaniechanie takich działań nie służyło realizacji, określonej w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2019 r. o finansach publicznych[24], zasady wydatkowania środków publicznych w sposób oszczędny.

W każdym przypadku gdy wartość dofinansowania projektu przekraczała 5 mln zł beneficjenci, zgodnie z umową zawartą z Instytucją Zarządzającą, przekazywali jej do kontroli dokumentację postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

W sześciu gminach stwierdzono nieprawidłowe zabezpieczenie należytego wykonania umowy

Wszystkie skontrolowane jst zabezpieczyły swoje interesy w zbadanych umowach z wykonawcami. Zawarto w nich bowiem zapisy dotyczące prawa i warunków odstąpienia od umowy i określono kary umowne, m.in. z tytułu niedotrzymania terminu ich wykonania lub terminu usunięcia stwierdzonych wad. Do każdej z umów dotyczących usług (głównie na roboty budowlane) wprowadzono obowiązek udzielenia przez wykonawcę gwarancji jakości, a do większości z nich – obowiązek ustanowienia zabezpieczenia należytego jej wykonania. Na zrealizowane zamówienia ich wykonawcy udzielali, zgodnie z umową, gwarancji z tytułu jej wykonania na okresy od roku do siedmiu lat. W ośmiu projektach realizowanych przez sześć gmin wystąpiły jednakże nieprawidłowości w zakresie ustanowionego, głównie w formie gwarancji ubezpieczeniowej lub bankowej, zabezpieczenia należytego wykonania umowy. W siedmiu z nich (realizowanych w Bisztynku, Ełku, Kętrzynie, Ostródzie i Pasymiu) m.in. nie wystąpiono do wykonawców o przedłużenie ważności zabezpieczenia lub o wniesienie nowego.-

Przykłady

Urzędy: Miejski w Bisztynku oraz Miasta i Gminy w Pasymiu, pomimo że terminy realizacji pięciu zamówień (w czterech projektach) zostały wydłużone, nie wystąpiły do wykonawców przed upływem terminów ważności zabezpieczeń należytego wykonania umów o przedłużenie tych zabezpieczeń lub o wniesienie nowych. W wyniku tego przeoczenia umowy realizowane były bez gwarancji należytego ich wykonania przez okres 29, 60 i 77 dni (Bisztynek) oraz 63 i 210 dni (Pasym), tj. aż do momentu ich odbioru końcowego.

Urząd Miasta Ełku przed upływem w dniu 3 kwietnia 2018 r. ważności gwarancji należytego wykonania umowy na naprawę parowozu wraz z tendrem w projekcie dotyczącym Ełckiej Kolei Wąskotorowej, nie zastosował procedury określonej w art. 150 ust. 8 ustawy Pzp i nie zmienił formy zabezpieczenia na zabezpieczenie w pieniądzu, poprzez wypłatę kwoty 49,2 tys. zł z dotychczasowego zabezpieczenia, co powinno nastąpić najpóźniej w ostatnim dniu jego ważności. Naprawa parowozu, według stanu na 10 marca 2020 r., nie była zakończona.

Również w **Urzędzie Miasta Kętrzyn**, nie wyegzekwowano od wykonawcy, przed upływem terminu ważności zabezpieczenia należytego wykonania umowy, dokonania wpłaty zabezpieczenia w kwocie 345,0 tys. zł, ani nie skorzystano z prawa zwrócenia się do podmiotu, który udzielił gwarancji ubezpie-

[24] Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

czeniowej, o wypłatę środków finansowych. Dopiero w trakcie kontroli NIK, po upływie 92 dni od wygaśnięcia tego zabezpieczenia, wykonawca wniósł nowe zabezpieczenie w pieniądzu. Przez ten okres umowa realizowana była bez wymaganego zabezpieczenia należytego jej wykonania.

Urząd Miejski w Ostródzie przed upływem terminu ważności zabezpieczenia należytego wykonania umowy dotyczącej modernizacji budynku basenu nie zastosował opisanej powyżej procedury określonej w art. 150 ust. 8 ustawy Pzp. Skutkowało to utratą przez gminę możliwości uzyskania środków finansowych z tytułu udzielonej gwarancji, w której gwarant zobowiązał się do zapłaty świadczenia do wysokości 799,5 tys. zł, m.in. w przypadku niewykonania przez wykonawcę robót budowlanych przedmiotu umowy. Miało to istotne znaczenie, ponieważ ww. roboty nie zostały zakończone, a ponadto ze środków tych mogły być również potrącone ewentualne kary umowne. W związku z wygaśnięciem ww. zabezpieczenia Urząd Miejski w Ostródzie złożył w tej sprawie do Regionalnej Izby Obrachunkowej zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez poprzedniego burmistrza.

Stwierdzono także przypadek niewywiązania się przez jednego ze skontrolowanych beneficjentów z obowiązku potrącania z wynagrodzenia wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Przykład

W **Urzędzie Miasta Bartoszyce** zabezpieczenie należytego wykonania umowy na roboty budowlane, prowadzone przez pierwszego wykonawcę rewitalizacji Starego Miasta, utworzono w kwocie niższej o 293,8 tys. zł od wymaganej (419,8 tys. zł). Wykonawca ten w październiku 2018 r. odstąpił od ww. umowy, pozywając gminę miejską Bartoszyce o zapłatę kwoty 1824,4 tys. zł. Od umowy tej odstąpiła również gmina i pozwała wykonawcę o zapłatę kwoty 2086,7 tys. zł, w tym 1679,1 tys. zł z tytułu naliczonej kary umownej za odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy. Zdaniem NIK jedną z przyczyn uzyskania zabezpieczenia w wysokości niższej niż należna był nieskutecznie i nieefektywnie funkcjonujący w urzędzie system kontroli zarządczej.

Zdjęcie nr 4
Rynek Starego Miasta w Bartoszycach w trakcie rewitalizacji (w tle XV-wieczna gotycka Brama Lidzbarska remontowana ze środków RPO)

Źródło: kontrola NIK.

5.3.4. Realizacja finansowa projektów

Wszyscy beneficjenci prowadzili odrębną ewidencję księgową projektów, jednak dwóch z nich popełniło błędy

Kontrolowani beneficjenci, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z umowy o dofinansowanie, prowadzili wyodrębnioną ewidencję księgową operacji księgowych i bankowych przeprowadzonych w ramach projektu. Wszystkie płatności związane z realizacją ww. umowy dokonywane były za pośrednictwem odrębnego rachunku bankowego. W dwóch skontrolowanych jednostkach ewidencja księgowa dotycząca trzech projektów nie była prowadzono w pełni prawidłowo.

Przykłady

W **Urzędzie Miasta Górowo Iławeckie** w wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatki współfinansowane z budżetu państwa w obu skontrolowanych projektach w łącznej kwocie 366,7 tys. zł, w wyniku przeoczenia, ewidencjonowano w paragrafie klasyfikacji budżetowej z czwartą cyfrą „7", oznaczającą wydatki dokonywane w ramach płatności budżetu środków europejskich, zamiast w paragrafie z czwartą cyfrą „9", oznaczającą wydatki ze środków pochodzących z budżetu państwa. Było to niezgodne z zasadami klasyfikacji wydatków określonymi w załączniku nr 4 do rozporządzenia z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych[25]. Skutkiem powyższego był brak możliwości określenia, na podstawie wyodrębnionej księgowości projektu, wartości dofinansowania wydatków w podziale na wydatki dofinansowane ze środków UE i ze środków budżetu państwa.

W **Urzędzie Miasta Kętrzyn** zapisy ewidencji księgowej projektu dotyczącego zagospodarowania Górki Poznańskiej nie odzwierciedlały wysokości dofinansowania otrzymanego ze środków RPO. Różnica między wysokością dofinansowania wykazaną w zatwierdzonych przez IZ do końca 2018 r. wnioskach o płatność, a kwotą dofinansowania ujętą na 31 grudnia 2018 r. w ewidencji księgowej, wyniosła 1028,5 tys. zł.

W dziewięciu gminach zakończono finansową realizację 16 projektów

Do końca 2019 r. na realizację 20 skontrolowanych projektów o wartości 90,4 mln zł[26] gminy wydatkowały łącznie 81,9 mln zł[27] (90,6%). Zakończenie finansowe realizacji, tj. poniesienie wszystkich wydatków, zarówno kwalifikowalnych, jak i niekwalifikowalnych, nastąpiło w 16 projektach o łącznej wartości 62,7 mln zł, w tym 39,9 mln zł dofinansowania. Natomiast w przypadku niezakończonych finansowo czterech projektów o wartości 27,7 mln zł, w tym 10,3 mln zł dofinansowania z RPO, ich procentowe zaangażowanie na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosiło od 2% (projekt miasta Bartoszyce – rewitalizacja Bramy Lidzbarskiej) do 96% (projekt miasta Ełk – ścieżka rowerowa nad Jeziorem Ełckim). **Szczegółowe dane finansowe dotyczące realizacji poszczególnych projektów przedstawiono w załączniku nr 6.1. do informacji o wynikach kontroli (str. 52–53).**

W dwóch skontrolowanych jst wystąpiły nieprawidłowości w zakresie realizacji finansowej projektów, polegające na poniesieniu ostatniego wydatku w projekcie po terminie określonym w umowie o dofinansowanie oraz zapłacie wynagrodzenia za usługę, która nie została w pełni wykonana.

[25] Dz. U. 2014 r. poz. 1053, ze zm.

[26] W tym: 50,3 mln zł dofinansowania.

[27] W tym: 44,7 mln zł dofinansowania.

Przykłady

W **Urzędzie Miasta Kętrzyn** ostatni wydatek w projekcie dotyczącym zagospodarowania Górki Poznańskiej poniesiono trzy dni po upływie terminu zakończenia jego finansowej realizacji, określonym w umowie o dofinansowanie. Dotyczył on wynagrodzenia w kwocie 554 zł, dofinansowanego kwotą 470 zł, za wykonanie tablicy pamiątkowej projektu. Beneficjent już po zaistnieniu ww. sytuacji poinformował o niej IZ, zawierając następnie aneks do umowy, wydłużający o ww. liczbę dni termin finansowego zakończenia realizacji projektu.

Urząd Miasta Ełku, pomimo niezakończenia naprawy zabytkowego parowozu[28] przeprowadzanej w ramach projektu dotyczącego Ełckiej Kolei Wąskotorowej, zapłacił wykonawcy całość wynagrodzenia w kwocie 492,0 tys. zł, w tym opłacił fakturę końcową VAT w kwocie 48,0 tys. zł, w tym 40,2 tys. zł dofinansowania z RPO. Wydatkowanie kwoty 48 tys. zł na usługę, która nie została wykonana, było niezgodne z postanowieniami umowy zawartej z wykonawcą. Opłacenie faktury końcowej mogło bowiem nastąpić dopiero po wykonaniu wszelkich czynności określonych umową i spisaniu końcowego protokołu odbioru. Do dnia 10 marca 2020 r. parowóz nie został naprawiony i nie przekazano go, razem z tendrem, miastu Ełk, pomimo iż umowny termin zakończenia jego remontu, określony na 16 sierpnia 2018 r., upłynął 572 dni wcześniej. Urząd opłacił końcową fakturę, gdyż, jak wyjaśnił zastępca prezydenta miasta, wykonawca deklarował terminowe zakończenie naprawy, a wydatek, aby był uznany za kwalifikowalny, należało zrealizować w terminie określonym w umowie o dofinansowanie. Wyjaśnił również, że istniało przekonanie, że parowóz zostanie niezwłocznie naprawiony i będzie spisany protokół końcowy. W ocenie NIK niewykonanie remontu parowozu w określonym w umowie o dofinansowanie terminie zakończenia realizacji finansowej projektu, tj. do 17 sierpnia 2018 r., może skutkować uznaniem przez IZ ww. wydatku w całości jako wydatku niekwalifikowalnego i utratą dofinansowania w kwocie 390,7 tys. zł[29]. Zgodnie bowiem z sekcją 6.2 pkt 3 lit. j wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków, wydatkiem kwalifikowalnym jest m.in. wydatek, który dotyczy wykonanych usług.

Zdjęcie nr 5
Zabytkowa lokomotywa parowa wąskotorowa serii Px48-1752 wraz z tendrem, przed naprawą (Ełcka Kolej Wąskotorowa)

Źródło: Urząd Miasta Ełku.

[28] Parowóz został wyprodukowany w 1951 r.

[29] Wydatki kwalifikowalne wynosiły 466,2 tys. zł.

Wszyscy beneficjenci zapewnili wkład własny

Wymagany umową o dofinansowanie wkład własny beneficjenta, tj. udział środków własnych w wydatkach kwalifikowalnych, wynosił od 15% do 54% (średnio 18%), a kwotowo od 125,3 tys. zł do 1327,3 tys. zł[30] (średnio 542,1 tys. zł). Beneficjenci finansowali go głównie ze środków własnych pochodzących z dochodów, nie zaciągając na ten cel zobowiązań. W gminie miejskiej Ostróda wkład własny w obu projektach został częściowo wniesiony ze środków przekazanych przez spółkę komunalną Żegluga Ostródzko-Elbląska sp. z o.o. w Ostródzie, w kwocie 2,3 tys. zł.

W budżetach dwóch skontrolowanych projektów, dotyczących Bramy Lidzbarskiej w Bartoszycach i rzeki Młynówki w Górowie Iławeckim, ujęto wyłącznie wydatki kwalifikowalne, a w pozostałych 18 – również wydatki niekwalifikowalne w kwotach od 8,7 tys. zł do 13 133,3 tys. zł[31]. Udział środków własnych beneficjentów w wartości projektu ogółem, tj. w wydatkach kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych, wynosił od 15% do 82% (średnio 44%). Wydatki niekwalifikowalne jst finansowały w całości ze środków własnych, z wyjątkiem projektu dotyczącego modernizacji budynku basenu, w którym część takich wydatków, w kwocie 1692,4 tys. zł, sfinansowano ze środków RPO w ramach osi priorytetowej 4 „Efektywność energetyczna".

Większość wniosków o płatność wymagała korekt

W okresie objętym kontrolą gminy, w ramach 20 badanych projektów, złożyły do IZ 62 wnioski[32] o wypłatę zaliczki lub o refundację poniesionych wydatków, z których do końca 2019 r. zatwierdzono 49. W przypadku braku wydatków beneficjenci składali także wnioski sprawozdawcze. Stwierdzono jednak, że czterech beneficjentów[33] nieterminowo złożyło siedem wniosków o płatność, w tym jeden wniosek sprawozdawczy, a opóźnienia wyniosły od pięciu do 138 dni w stosunku do terminów określonym w umowie o dofinansowanie. Do dnia 31 grudnia 2019 r. kwota dofinansowania wypłaconego na podstawie zatwierdzonych przez IZ wniosków o płatność wyniosła 35,7 mln zł, co stanowiło 71% przyznanych środków.

Wszyscy beneficjenci składali do IZ korekty wniosków o płatność. Objęły one 49 wniosków (79% złożonych) i dotyczyły m.in. błędnie wypełnionych pozycji formularza, uzupełnienia opisów faktur, dołączenia brakujących dokumentów (np. potwierdzeń płatności), czy też złożenia dodatkowych wyjaśnień. Korekty te były składane terminowo, z wyjątkiem Urzędu Miasta Kętrzyn (dziewięć miesięcy opóźnienia). Złożono je przy realizacji 19 projektów, spośród 20 skontrolowanych. W 12 z nich wnioski były poprawiane więcej niż raz (tj. dwa lub trzy razy, a w Urzędzie Miasta i Gminy Pasym – nawet sześciokrotnie). Wydłużało to proces ich zatwierdzania przez IZ i opóźniało otrzymanie środków pieniężnych z tytułu przyznanego dofinansowania.

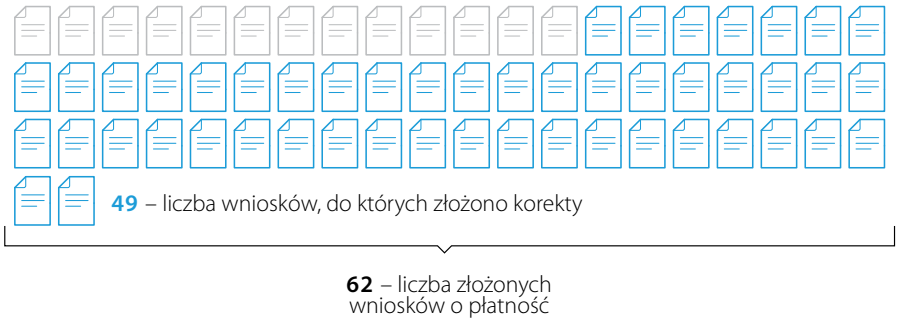
[30] Odpowiednio dla projektów dotyczących: Bramy Lidzbarskiej i Starego Miasta w Bartoszycach.

[31] Odpowiednio dla projektów dotyczących: sceny i widowni plenerowej w Lidzbarku Warmińskim i Starego Miasta w Bartoszycach.

[32] Z wyłączeniem wniosków wycofanych przez beneficjenta.

[33] Tj. gminy miejskie Bartoszyce, Górowo Iławeckie i Kętrzyn oraz gmina miejsko-wiejska Bisztynek.

Infografika nr 9
Wnioski o płatność w skontrolowanych 20 projektach



Źródło: opracowanie własne NIK.

Przykład

Urząd Miasta i Gminy Pasym w projektach obejmujących utworzenie Centrum Wspierania Rodziny i Centrum Aktywizacji Społecznej złożył po jednym wniosku o refundację. Były one poprawiane na wezwanie IZ odpowiednio po: trzy i sześć razy. Korekty dotyczyły w szczególności: uzupełnienia na dokumentach finansowo-księgowych adnotacji w zakresie dofinansowania projektu lub błędnych wartości wykonanych robót w załączanych do wniosków o płatność protokołach ich zaawansowania. Gmina otrzymała środki pieniężne z tytułu należnego dofinansowania odpowiednio: 292 dni (1529,6 tys. zł) i 333 dni (4081,2 tys. zł) po zakończeniu realizacji finansowej projektu oraz odpowiednio: 303 i 391 dni po dokonaniu końcowego odbioru zadania.

W wyniku nierzetelnego i niezgodnego z umową o dofinansowanie sporządzania w **Urzędzie Miejskim w Nidzicy** wniosków o płatność dofinansowanie w kwocie 1627,6 tys. zł (100% przyznanego) zostało zatwierdzone przez IZ do wypłaty po upływie 439 dni od zakończenia finansowej realizacji projektu[34] i 639 dni po dokonaniu odbioru końcowego robót budowlanych[35]. Dotyczyło to projektu pn. „Zachowanie dziedzictwa kulturowego poprzez przebudowę parku nad jeziorkiem". Wniosek o refundację wydatków składany był beneficjenta trzykrotnie, począwszy od 16 stycznia 2018 r., a zatwierdzony ostatecznie przez IZ 11 marca 2020 r. (tj. po upływie ponad 26 miesięcy). W tym czasie był on m.in. dwukrotnie wycofywany przez beneficjenta. Każdorazowo jednostka była wzywana przez IZ do jego skorygowania (od jednego do trzech razy). Do wniosków o płatność nie dołączano załączników wymaganych umową o dofinansowanie, tj. dowodów opłacenia faktur i dokumentów potwierdzających prawidłową realizację projektu, np. protokołów konieczności robót dodatkowych. Urząd nie uwzględniał również części uwag IZ zgłaszanych do wniosków o płatność, dotyczących m.in. niewpisania w wyznaczonych pozycjach wniosku o płatność numerów umów zawartych z wykonawcami, podania we wniosku nieprawidłowych kwot, błędnych dat zapłaty, nieaktualnego harmonogramu płatności.

Przeprowadzone przez NIK w **Urzędzie Marszałkowskim (IZ)** badanie wniosków o płatność złożonych w ramach projektów dotyczących utworzenia Centrum Wspierania Rodziny w Pasymiu oraz przebudowy parku nad jeziorkiem w Nidzicy wykazało, że były one weryfikowane prawidłowo, w tym zgodnie z regulacjami wewnętrznymi tej instytucji.

[34] Ostatni wydatek w projekcie poniesiono 28 grudnia 2018 r. w kwocie 7,6 tys. zł na druk folderów promocyjnych.

[35] Dofinansowanych kwotą 1520,3 tys. zł i zapłaconą do 11 czerwca 2018 r.

Zdjęcie nr 6
Przebudowany ze środków RPO park nad jeziorkiem w Nidzicy

Źródło: Urząd Miejski w Nidzicy.

Nie stwierdzono przypadków przedstawiania IZ do rozliczenia we wnioskach o płatność wydatków sfinansowanych z innych programów współfinansowanych ze środków UE lub innych środków publicznych.

5.3.5. Realizacja rzeczowa projektów oraz uzyskane efekty

Wszystkie umowy o dofinansowanie były zmieniane

Każda z umów o dofinansowanie kontrolowanych projektów była zmieniana w trakcie jej realizacji. Łącznie zawarto 78 aneksów i dotyczyły one m.in. zmiany harmonogramu i zakresu rzeczowo-finansowego projektu, wskaźników produktu i rezultatu (m.in. w zakresie terminu ich osiągnięcia oraz ich wartości), a najczęściej – wydłużenia terminu realizacji projektu i zmiany jego budżetu, w tym ogólnej wartości i kwoty dofinansowania. Wprowadzano je po uzyskaniu wcześniejszej pisemnej zgody IZ i złożeniu zaktualizowanego wniosku o dofinansowanie. Stwierdzono jednakże przypadek nierzetelnego wywiązania się z obowiązku dokonania aktualizacji wniosku o dofinansowanie, stanowiącego podstawę sporządzenia aneksu do umowy.

Przykład

Urząd Miasta Kętrzyn złożył zaktualizowany wniosek o dofinansowanie projektu dotyczącego zagospodarowania terenu Górki Poznańskiej po upływie ponad 20 miesięcy od wyrażenia zgody IZ na jego zmianę oraz po 326 dniach od określonej w umowie daty zakończenia finansowej realizacji projektu. Wniosek ten obejmował zmianę: terminu rozpoczęcia rzeczowej realizacji projektu, terminu osiągnięcia wskaźników, danych dotyczących zamówień publicznych oraz wartości robót budowlanych i nadzoru, a jego aktualizacja, złożona 38 dni później – także zmianę terminu zakończenia finansowej realizacji projektu.

Wydłużenie terminu zakończenia realizacji projektu w stosunku do terminu określonego w umowie o dofinansowanie (przed zmianami) wystąpiło w 16 projektach, spośród 20 skontrolowanych (80%). Termin ten przedłużano od 54 do 620 dni (średnio o 229 dni). Głównymi przyczynami tego były: konieczność wykonania dodatkowych lub zamiennych prac

budowlanych, niekorzystne warunki pogodowe, przedłużająca się procedura wyboru wykonawców. Zakończenie realizacji projektu przesunięto najbardziej w stosunku do terminu pierwotnego w dwóch niezakończonych w trakcie kontroli NIK projektach dotyczących renowacji zamku w Kętrzynie (o 620 dni) oraz rewitalizacji Starego Miasta w Bartoszycach (o 607 dni). Przyczynami tego była konieczność wykonania robót dodatkowych, a w przypadku projektu miasta Bartoszyce – również: niekorzystne warunki atmosferyczne (intensywne opady deszczu i niskie temperatury), odstąpienie od umowy pierwszego wykonawcy robót budowlanych oraz odmienne warunki realizacji robót niż przewidywał projekt budowlany. Wpłynęło to także na znaczny wzrost wartości tych projektów. Trzecim z kolei projektem, którego realizacja przedłużyła się najbardziej, tj. o 350 dni, był projekt dotyczący urządzenia strefy aktywności rodzinnej w Ostródzie. Było to spowodowane głównie przedłużającymi się procedurami wyboru wykonawców (brak ofert), co wiązało się m.in. z opóźnionym rozpoczęciem robót budowlanych.

Infografika nr 10
Wydłużanie terminów zakończenia projektów

Źródło: opracowanie własne NIK.

W pierwotnym terminie określonym w umowie o dofinansowanie zakończono natomiast oba projekty gminy Nidzica, a także projekty dotyczące Górki Poznańskiej w Kętrzynie oraz dotyczący modernizacji budynku basenu w Ostródzie. W przypadku tego ostatniego projektu na terminowe jego zakończenie miało wpływ zawarcie umowy o dofinansowanie już w trakcie jego rzeczowej realizacji i po odstąpieniu od umowy pierwszego wykonawcy i miasta Ostródy[36].

[36] Miasto Ostróda naliczyło pierwszemu wykonawcy robót budowlanych karę umowną za odstąpienie od umowy z jego winy w kwocie 1947,3 tys. zł. Po potrąceniu z wynagrodzenia należnego wykonawcy kwoty 1443,7 tys. zł miasto wystąpiło z powództwem przeciw niemu do sądu, żądając zapłaty pozostałej kwoty w wysokości 503,7 tys. zł.

Zdjęcia nr 7–8
Rynek Starego Miasta w Bartoszycach przed rewitalizacją (górne zdjęcie) i na końcowym jej etapie

Źródło: Urząd Miasta Bartoszyce (zdjęcie nr 7, przed rewitalizacją), kontrola NIK (zdjęcie nr 8, w trakcie rewitalizacji).

We wszystkich projektach wystąpiły zmiany ich budżetów określonych w pierwotnych umowach o dofinansowanie. Ich wartość ogółem wzrosła o 11,5 mln zł, tj. o 14,6% (z uwzględnieniem zwiększeń w 10 projektach na kwotę 13,6 mln zł i zmniejszeń w dziewięciu – na kwotę 2,1 mln zł). Wartość dofinansowania zmniejszyła się o 2,6 mln zł, tj. o 5,0% (zmniejszenia łącznie w 18 projektach). Najwyższy kwotowo wzrost budżetu projektu dotyczył rewitalizacji Starego Miasta w Bartoszycach (o 8,7 mln zł) oraz renowacji zamku w Kętrzynie (o 1,5 mln zł). Było to odpowiednio o 104,1% i 22,2% więcej niż planowano na etapie szacowania jego wartości. Natomiast najbardziej kwotę budżetu projektu obniżono przy rewitalizacji terenu Ełckiej Kolei Wąskotorowej (o 718,8 tys. zł) oraz przy zagospodarowaniu brzegów rzeki Łyny w Lidzbarku Warmińskim

(o 506,8 tys. zł), tj. odpowiednio o 13,7% i 8,3% mniej od szacowanej. Powodem tego były tzw. oszczędności poprzetargowe, tj. wartości zawartych umów na roboty budowlane były niższe od kwot szacowanych przed wszczęciem tych zamówień. W przypadku obniżenia wartości wydatków kwalifikowalnych w projekcie beneficjentom obniżano także proporcjonalnie kwotę dofinansowania. Wartość dofinansowania zmniejszyła się najbardziej w ramach obu ww. projektów realizowanych w Ełku i w Lidzbarku Warmińskim, tj. odpowiednio o 856,1 tys. zł i 394,0 tys. zł. Innym powodem zmniejszenia dofinansowania było przeniesienie części wydatków, które zdaniem IZ nie mogły zostać zrefundowane, do wydatków niekwalifikowalnych. Taka sytuacja wystąpiła m.in. w projekcie pn. Stworzenie parku rekreacyjno-sensorycznego wokół Stawu Garncarskiego w Górowie Iławeckim, w którym wydatki na urządzenia fitness dla niepełnosprawnych (29,5 tys. zł) przesunięto do kosztów kwalifikowalnych, co skutkowało zmniejszeniem dofinansowania o 23,7 tys. zł.

Beneficjenci z reguły na bieżąco informowali IZ o problemach w realizacji projektu i konieczności np. wydłużenia terminu jego realizacji. Stanowiło to podstawę do wprowadzenia stosownych zmian do umów o dofinansowanie.

Nie we wszystkich przypadkach beneficjenci informowali IZ o problemach

Przykład

Urząd Miasta Ełk na bieżąco powiadamiał IZ o utrudnieniach w realizacji projektu dotyczącego utworzenia ścieżki rowerowej nad Jeziorem Ełckim. W wyniku takiego działania dwukrotnie uzyskał, przed upływem terminu zakończenia jego realizacji, akceptację jego wydłużenia (łącznie o 213 dni). Przyczyną przedłużenia tego terminu była blokada inwestycji przez właściciela przyległej nieruchomości. Prezydent miasta Ełk wyjaśnił, że urząd nie miał wiedzy na temat użytkowania działki miejskiej do celów komunikacyjnych, a inwestycja rozbudowy ścieżki rowerowej realizowana była zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Po rozpoczęciu inwestycji zwrócono się do ww. osoby o uporządkowanie tego terenu i zaprzestanie korzystania z niego. Reakcją było ustawienie na planowanej ścieżce rowerowej pojazdów mechanicznych i palet. Kierowane pisma oraz interwencja służb mundurowych (Policji jak i Straży Miejskiej) nie przyniosły żadnych rezultatów. W związku z powyższym miasto złożyło pozew do sądu o przywrócenie naruszonego posiadania wraz z wnioskiem o udzielenie zabezpieczenia terenu. W trakcie kontroli NIK sprawa była rozpatrywana przez sąd.

Zdjęcia nr 9–10
Ścieżka rowerowa nad Jeziorem Ełckim w Ełku (z lewej) i niedokończony jej odcinek użytkowany na cele drogi dojazdowej przez właściciela nieruchomości przyległej do działki miejskiej (z prawej)

Źródło: kontrola NIK.

Stwierdzono jednocześnie, że ten sam beneficjent nie informował IZ o problemie związanym z realizacją innego projektu.

Przykład

Urząd Miasta Ełk, pomimo iż określony w umowie o dofinansowanie termin zakończenia realizacji finansowej projektu upłynął 17 sierpnia 2018 r., do zakończenia kontroli NIK (19 lutego 2020 r.) nie informował IZ o przedłużającej się naprawie zabytkowej lokomotywy parowej w ramach projektu dotyczącego Ełckiej Kolei Wąskotorowej.

W ośmiu gminach zakończono rzeczową realizację 15 projektów

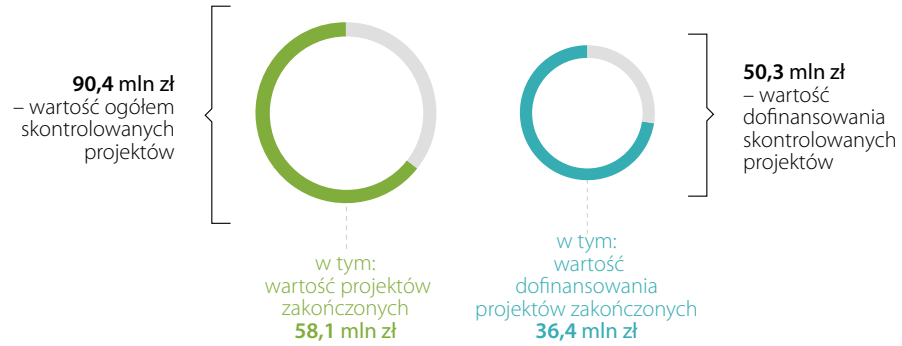
Według stanu na 31 grudnia 2019 r. realizacja rzeczowa 15 projektów, spośród 20 skontrolowanych, została zakończona. Ich wartość wyniosła 58,1 mln zł, w tym 36,4 mln zł dofinansowania. W trakcie realizacji były natomiast projekty dotyczące: rewitalizacji Starego Miasta w Bartoszycach (zakończenie projektu zaplanowano na 29 maja 2020 r.), rewitalizacji Bramy Lidzbarskiej w Bartoszycach (30 listopada 2020 r.), utworzenia ścieżki rowerowej nad Jeziorem Ełckim w Ełku (30 maja 2020 r.), renowacji zamku w Kętrzynie (31 sierpnia 2020 r.) oraz zagospodarowania terenu Ełckiej Kolei Wąskotorowej, w którym termin jego zakończenia, określony w umowie o dofinansowanie, upłynął 17 sierpnia 2018 r. Zakończone projekty, z wyjątkiem jednego z projektów gminy Bisztynek, zrealizowano w pełnym zakresie rzeczowym.

Przykład

W **Urzędzie Miejskim w Bisztynku** nie wywiązano się z obowiązku oznakowania, przy zmodernizowanym ze środków RPO budynku Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, dwóch miejsc postojowych przeznaczonych dla osób z niepełnosprawnościami. W trakcie kontroli NIK dokonano przy tym obiekcie oznakowania pionowego dwóch takich miejsc.

Zakres rzeczowy projektów, zilustrowany ich fotografiami, przedstawia załącznik nr 6.2 do informacji o wynikach kontroli.

Infografika nr 11
Wartość zakończonych 15 projektów objętych kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK.

Odbiory końcowe usług lub dostaw, wynikające z objętych kontrolą umów, nie wykraczały poza określony w umowie o dofinansowanie termin zakończenia. Każdorazowo rzetelnie dokumentowano obiór zamówień w projektach, gromadząc przy tym niezbędną dokumentację (m.in. protokoły zdawczo-odbiorcze). W przypadku wykonania przedmiotu zamówienia po terminie określonym w umowach z wykonawcami beneficjenci naliczali im kary umowne, potrącając je z wypłacanego wynagrodzenia. W ramach zbadanych umów w sprawie zamówienia publicznego dotyczyło to projektów obejmujących: adaptację Bramy Lidzbarskiej w Bisztynku (4,9 tys. zł za 226 dni opóźnienia w wykonaniu posadzki przejazdu bramnego), modernizację budynku Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Bisztynku (7,2 tys. zł za 29 dni opóźnienia w wykonaniu zagospodarowania terenu) oraz budowę sceny i widowni plenerowej w Lidzbarku Warmińskim (6,1 tys. zł za 82 dni opóźnienia w montażu metalowej kratownicy do instalacji oświetlenia i nagłośnienia sceny oraz siatki z tyłu sceny).

W 15 zakończonych projektach osiągnięto wskaźniki produktu, a w 12 także wskaźniki rezultatu

We wszystkich 15 zakończonych projektach osiągnięto zakładane w umowach o dofinansowanie wskaźniki produktu. Wartość tych projektów wyniosła 58,1 mln zł, w tym 36,4 mln zł dofinansowania. W wyniku ich realizacji: liczba wspartych obiektów infrastruktury[37] wyniosła 14, powierzchnia obszarów miejskich objętych rewitalizacją – 13,9 ha, powierzchnia wyremontowanych na obszarach miejskich budynków publicznych – 4,9 tys. m^2, powierzchnia obiektów zabytkowych zaadaptowanych na cele turystyczne – 189 m^2 (warsztat zbrojmistrza w Twierdzy Boyen), a długość utworzonych ciągów pieszych – 2,2 km. Ponadto dodatkowa powierzchnia rozbudowanego obiektu Ekomariny w Giżycku wyniosła 1,4 tys. m^2, a w Lidzbarku Warmińskim wybudowano scenę i widownię plenerową na 180 miejsc. W ramach 15 zakończonych projektów wsparciem objęto trzy obiekty zabytkowe, w tym dwa wpisane do ewidencji wojewódzkiej zabytków, a jeden – do gminnej (budynek Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Bisztynku).

[37] Dwa badane projekty gminy Nidzica obejmowały ten sam obiekt – park nad jeziorkiem.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wartości docelowe wskaźników rezultatu, określone w umowach o dofinansowanie, osiągnięto w 12 zakończonych projektach, w tym w dwóch dotyczących parku nad jeziorkiem w Nidzicy. Wskaźniki te były ustalone do osiągnięcia w latach 2018–2019. W pozostałych trzech zakończonych projektach wartości docelowe wskaźników rezultatu ustalono do osiągnięcia na 2020 r. Według prowadzonych przez kontrolowane jednostki ewidencji, pomiarów i badań ankietowych z dziewięciu obiektów objętych wsparciem skorzystało w 2019 r. około 159 tys. osób, a najwięcej w Giżycku: z budynków warsztatu zbrojmistrza na terenie Twierdzy Boyen – 82 tys. i Ekomariny – 25 tys. osób. Natomiast z dwóch innych wspartych obiektów, dla których beneficjenci przedłożyli takie dane za 2018 r., skorzystało około 102 tys. osób, w tym 97 tys. z bulwaru nad Łyną w Lidzbarku Warmińskim i 5 tys. osób ze szlaku turystycznego w dolinie rzeki Młynówki w Górowie Iławeckim. W wyniku zakończenia 15 projektów utworzono 10 nowych miejsc pracy, w tym po dwa w Ekomarinie i Twierdzy Boyen w Giżycku, a kolejne trzy mają powstać w 2020 r. w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Bisztynku.

Infografika nr 12
Efekty rzeczowe zakończonych 15 projektów objętych kontrolą

Źródło: opracowanie własne NIK.

Wszyscy beneficjenci wywiązali się z obowiązków informacyjnych i promocji projektów

Wszyscy beneficjenci podejmowali, zgodnie z obowiązkiem określonym w umowach o dofinansowanie, działania informacyjne i promocyjne dotyczące projektu. Oznaczali znakiem UE, znakiem funduszy europejskich oraz herbem województwa m.in. prowadzone ww. działania, a także dokumenty związane z realizacją projektu, przekazywane osobom i podmiotom uczestniczącym w projekcie i podawane do wiadomości publicznej. W przypadku wszystkich 20 projektów umieszczono w miejscu ich realizacji plakat, tablicę informacyjną lub pamiątkową. Opisy projektów zamieszczone były na stronach internetowych beneficjentów. Publikowano artykuły prasowe informujące o projektach, jednakże w jednym z nich jego treść była niezgodna ze stanem faktycznym.

Przykład

Urząd Miejski w Ełku opublikował 30 marca 2018 r. w „Rozmaitościach Ełckich" artykuł prasowy o realizacji projektu dotyczącego Ełckiej Kolei Wąskotorowej. Podano w nim do publicznej wiadomości, że zabytkowy parowóz przeszedł gruntowny remont i jest w pełni sprawny, podczas gdy był on wówczas w trakcie naprawy.

Do końca 2019 r. na działania informacyjno-promocyjne w 20 kontrolowanych projektach wydatkowano łącznie 185 tys. zł. Najwięcej środków na ten cel przeznaczyły Urzędy Miejskie w: Ostródzie (24,1 tys. zł), Lidzbarku Warmińskim (38,8 tys. zł) i w Giżycku (54,2 tys. zł).

Przykłady

Urząd Miejski w Ostródzie w ramach promocji projektu dotyczącego strefy aktywności rodzinnej m.in. zamieszczał ogłoszenia w lokalnej prasie i radiu, a także zlecał emisję spotów reklamowych w internetowej telewizji. Ze środków projektu sfinansowano także występ podczas otwarcia obiektu zespołu muzycznego dla dzieci „Tulinki", organizację rodzinnego pikniku oraz wykonanie gadżetów promocyjnych, tj. balony, plany lekcji i worki na kapcie.

Urząd Miejski w Lidzbarku Warmińskim zakupił za kwotę 32,5 tys. zł, ze środków projektu dotyczącego zagospodarowania brzegów rzeki Łyny, gadżety promocyjne (tj. kamizelki bezpieczeństwa, parasole, butelki sportowe, plecaki turystyczno-sportowe, karimaty, zestawy do gier, kubki), które były rozdawane podczas otwarcia bulwaru. Stanowiły one także upominki, pamiątki i nagrody dla odwiedzających miasto i biorących udział w konkursach i imprezach kulturalnych lub sportowych organizowanych przez gminę.

Urząd Miejski w Giżycku w ramach projektu dotyczącego rozbudowy budynku Ekomariny wydatkował m.in. 30 tys. zł na organizację konferencji na zakończenie jego realizacji, z udziałem m.in. burmistrza Giżycka, kierownika projektu oraz medalistów mistrzostw świata w żeglarstwie.

Zdjęcie nr 11
Plac zabaw na bulwarze nad rzeką Łyną w Lidzbarku Warmińskim

Źródło: kontrola NIK.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie:

Cele szczegółowe

Czy środki Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020 na realizację projektów z zakresu dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich wykorzystano prawidłowo i skutecznie?

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

1. Czy prawidłowo i rzetelnie dokonano wyboru projektów do dofinansowania?
2. Czy projekty realizowano zgodnie z umowami o dofinansowanie oraz czy uzyskano zakładane efekty?
3. Czy prawidłowo i rzetelnie monitorowano i kontrolowano realizację projektów?

Zakres podmiotowy

Kontrola została przeprowadzona w:
- Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego, wykonującym zadania instytucji zarządzającej RPO;
- 10 urzędach gmin z terenu województwa warmińsko-mazurskiego, będących beneficjentami Programu.

Wyboru beneficjentów do kontroli dokonano metodą doboru celowego, przy uwzględnieniu m.in.: liczby realizowanych przez nich projektów, wartości otrzymanego dofinansowania (tj. preferowani byli beneficjenci, którzy otrzymali najwyższe kwoty dofinansowania), zaawansowania realizacji projektu (tj. projekty zakończone lub na końcowym etapie realizacji), rodzaju projektu (zróżnicowanie w ramach badanej próby) oraz niekontrolowania projektu przez IZ. U każdego z beneficjentów skontrolowano po dwa projekty (łącznie 20 projektów).

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności.

Okres objęty kontrolą

Lata 2014–2019, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały one wpływ na działalność objętą kontrolą.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W ramach analizy przedkontrolnej uzyskano z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego informacje dotyczące m.in. procedur wewnętrznych wyboru projektów do dofinansowania oraz ich monitorowania i kontroli, przeprowadzonych naborów, projektów wybranych do dofinansowania, wyników ich dotychczasowych kontroli oraz wartości zawartych umów i zrealizowanych płatności.

Pozostałe informacje

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. NIK dotychczas nie kontrolowała wyboru oraz realizacji projektów w ramach osi priorytetowych RPO 6 „Kultura i dziedzictwo" oraz 8 „Obszary wymagające rewitalizacji" w nowej perspektywie finansowej, a z analizy przedkontrolnej wynikało, że przeznaczono na nie znaczne środki finansowe UE (195,8 mln euro).

ZAŁĄCZNIKI

Wszystkie kontrole zostały przeprowadzone przez Delegaturę NIK w Olsztynie w okresie od 2 grudnia 2019 r. do 31 marca 2020 r.

Wystąpienia pokontrolne wystosowane zostały do 11 kierowników skontrolowanych jednostek, z których burmistrz Ostródy wniósł trzy zastrzeżenia do ich treści. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej uwzględnił jedno z tych zastrzeżeń w całości, jedno – w części, a jedno oddalił.

Do kierowników siedmiu skontrolowanych jednostek (beneficjentów) skierowano łącznie 14 wniosków pokontrolnych dotyczących m.in. wzmocnienia nadzoru nad wybranymi zadaniami wykonywanymi przez pracowników urzędu, zintensyfikowania działań zmierzających do zakończenia realizacji zleconej usługi, dokonywania zmiany zabezpieczenia wykonania umowy na zabezpieczenie w pieniądzu w przypadku zaistnienia okoliczności określonych w art. 150 ust. 8 ustawy Pzp, podjęcia działań w celu należytego dokonywania opisu przedmiotu zamówienia publicznego, zbadania przyczyn niewywiązania się przez wykonawcę z obowiązku zapewnienia ciągłości gwarancji należytego wykonania umowy i ewentualnego zastosowania przewidzianej w umowie kary finansowej.

Według stanu na 22 czerwca 2020 r. kierownicy jednostek poinformowali o zrealizowaniu dwunastu wniosków pokontrolnych i podjęciu działań w sprawie dwóch pozostałych.

W związku z ustaleniami kontroli przygotowano:

- zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 231 § 1 Kk oraz zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, w związku z uszczupleniem środków publicznych oraz zmianą umowy w sprawie zamówienia publicznego w sposób naruszający wymogi ustawy Pzp;
- powiadomienie, o którym mowa w art. 62a ust. 1 ustawy o NIK, do Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Rezultaty finansowe kontroli NIK wyniosły łącznie 391,0 tys. zł, w tym:
- 293,8 tys. zł – uszczuplenie środków lub aktywów, tj. nieutworzenie przez Urząd Miasta Bartoszyce zabezpieczenia należytego wykonania umowy na roboty budowlane w wymaganej kwocie;
- 48,0 tys. zł – kwota wydatkowana z naruszeniem prawa, tj. wypłacenie przez Urząd Miasta Ełku wykonawcy usługi ostatniej części wynagrodzenia, mimo że nie został wykonany przedmiot zamówienia;
- 49,2 tys. zł – potencjalne finansowe skutki nieprawidłowości, tj. niedokonanie przez Urząd Miasta Ełku zmiany formy zabezpieczenia należytego wykonania umowy na ww. usługę na zabezpieczenie w pieniądzu, poprzez wypłatę ww. kwoty z dotychczasowego zabezpieczenia, co powinno nastąpić najpóźniej w ostatnim dniu ważności dotychczasowego zabezpieczenia (art. 150 ust. 8 Pzp).

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Kierownik jednostki kontrolowanej (w okresie objętym kontrolą)	
		Imię i nazwisko	Pełniona funkcja
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Gustaw Marek Brzezin (od 12 grudnia 2014 r.), Jacek Protas (od 29 listopada 2006 r. do 12 grudnia 2014 r.)	Marszałek Województwa Warmińsko--Mazurskiego
2.	Urząd Miasta Bartoszyce	Piotr Petrykowski (od 9 grudnia 2014 r.), Krzysztof Nałęcz (od 18 listopada 2002 r. do 9 grudnia 2014 r.)	Burmistrz Miasta Bartoszyce
3.	Urząd Miejski w Bisztynku	Marek Dominiak (od 2 grudnia 2014 r.), Jan Wójcik (od 26 listopada 2010 r. do 2 grudnia 2014 r.)	Burmistrz Bisztynka
4.	Urząd Miasta Ełku	Tomasz Andrukiewicz	Prezydent Miasta Ełku
5.	Urząd Miejski w Giżycku	Wojciech Iwaszkiewicz (od 8 grudnia 2014 r.), Jolanta Piotrowska (od 10 listopada 2002 r. do 8 grudnia 2014 r.)	Burmistrz Miasta Giżycka
6.	Urząd Miasta Górowo Iławeckie	Jacek Przemysław Kostka	Burmistrz Miasta Górowo Iławeckie
7.	Urząd Miasta Kętrzyn	Ryszard Niedziółka (od 22 listopada 2018 r.), Krzysztof Hećman (od 19 listopada 2002 r. do 22 listopada 2018 r.)	Burmistrz Miasta Kętrzyn
8.	Urząd Miejski w Lidzbarku Warmińskim	Jacek Wiśniowski (od 8 grudnia 2014 r.), Artur Wajs (od 1 grudnia 2006 r. do 8 grudnia 2014 r.)	Burmistrz Lidzbarka Warmińskiego
9.	Urząd Miejski w Nidzicy	Jacek Kosmala (od 1 grudnia 2014 r.), Dariusz Szypulski (od 2 grudnia 2010 r. do 1 grudnia 2014 r.)	Burmistrz Nidzicy
10.	Urząd Miejski w Ostródzie	Zbigniew Michalak (od 19 listopada 2018 r.), Czesław Najmowicz (od 7 listopada 2012 r. do 19 listopada 2018 r.)	Burmistrz Miasta Ostróda
11.	Urząd Miasta i Gminy w Pasymiu	Cezary Łachmański (od 8 grudnia 2014 r.), Bernard Piotr Mius (od 1 grudnia 2006 r. do 8 grudnia 2014 r.)	Burmistrz Miasta Pasym

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Nazwy kontrolowanych projektów	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
				prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	nie dotyczy	pozytywna	Prawidłowe przeprowadzanie wyboru projektów do dofinansowania. Bieżące i rzetelne monitorowanie oraz kontrolowanie realizacji projektów.	W działalności kontrolowanej jednostki w badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
2.	Urząd Miasta Bartoszyce	1. Rewitalizacja Starego Miasta w Bartoszycach – etap I. 2. Rewitalizacja i zagospodarowanie na cele turystyczne Bramy Lidzbarskiej w Bartoszycach.	w formie opisowej	Wykorzystanie środków finansowych zgodnie z umowami o dofinansowanie.	Ustalenie wartości zamówienia publicznego na podstawie nieaktualnych kosztorysów inwestorskich (dotyczy 1-go projektu). Nieutworzenie zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wymaganej kwocie, tj. niższej o 293,8 tys. zł (dotyczy 1-go projektu).
3.	Urząd Miejski w Bisztynku	1. Młodzieżowy Klub Integracji Społecznej – adaptacja Bramy Lidzbarskiej wraz z zagospodarowaniem otoczenia. 2. Poprawa dostępności usług społecznych – modernizacja i adaptacja istniejącego obiektu w celu nadania nowej funkcji społecznej.	w formie opisowej	Wykorzystanie środków finansowych zgodnie z umowami o dofinansowanie. Terminowe wykonanie projektów w pełnym zakresie rzeczowym. Osiągnięcie założonych wskaźników produktu.	Niezamieszczenie w bazie konkurencyjności zapytania ofertowego w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego (dotyczy 2-go projektu). Niewystąpienie do wykonawców robót budowlanych, przed upływem terminu ważności zabezpieczenia należytego wykonania umów, o przedłużenie zabezpieczenia lub wniesienie nowego, ani też niezwrócenie się do gwaranta, tj. podmiotu, który udzielił gwarancji ubezpieczeniowej, o wypłatę środków finansowych, mimo że przedmiot umów nie był wówczas wykonany (dotyczy obu projektów). Nieoznakowanie miejsc postojowych przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych (dotyczy 2-go projektu).
4.	Urząd Miasta Ełku	1. Rewitalizacja i zagospodarowanie terenu Ełckiej Kolei Wąskotorowej na potrzeby Muzeum Historycznego w Ełku – I etap. 2. Rozbudowa ścieżek rowerowych w Ełku poprzez utworzenie ścieżki rowerowej nad Jeziorem Ełckim od ul. Zamkowej.	w formie opisowej	Prawidłowe przygotowanie realizacji projektów. Prawidłowe udzielanie zamówień publicznych.	Zapłata wykonawcy naprawy zabytkowego parowozu z tendrem ostatniej części wynagrodzenia (48,0 tys. zł), pomimo że przedmiot umowy nie został zrealizowany (dotyczy 2-go projektu). Niedokonanie zmiany formy zabezpieczenia należytego wykonania ww. umowy na zabezpieczenie w pieniądzu, poprzez wypłatę kwoty z dotychczasowego zabezpieczenia o wartości 49,2 tys. zł (dotyczy 2-go projektu).

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Nazwy kontrolowanych projektów	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
				prawidłowe	nieprawidłowe
5.	Urząd Miejski w Giżycku	1. Rozbudowa budynku administracyjno-sanitarnego w Ekomarinie o funkcje edukacyjno-szkoleniowe wraz z zakupem wyposażenia. 2. Zachowanie dziedzictwa kulturowego zabytkowej Twierdzy Boyen w Giżycku poprzez renowację warsztatu zbrojmistrza wraz z zagospodarowaniem otoczenia.	w formie opisowej	Wykorzystanie środków finansowych zgodnie z umowami o dofinansowanie. Terminowe wykonanie projektów w pełnym zakresie rzeczowym. Osiągnięcie założonych wskaźników produktu i rezultatu.	Niedochowanie należytej staranności przy sporządzaniu opisu przedmiotu zamówienia (dotyczy 2-go projektu).
6.	Urząd Miasta Górowo Iławeckie	1. Stworzenie Parku rekreacyjno-sensorycznego wokół Stawu Garncarskiego w Górowie Iławeckim. 2. Rewaloryzacja obszaru doliny rzeki Młynówki w Górowie Iławeckim.	w formie opisowej	Wykorzystanie środków finansowych zgodnie z umowami o dofinansowanie. Terminowe zakończenie realizacji projektów. Osiągnięcie założonych wskaźników produktu i rezultatu.	Niezamieszczenie w bazie konkurencyjności zapytania ofertowego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (dotyczy 1-go projektu).
7.	Urząd Miasta Kętrzyn	1. Zachowanie dziedzictwa kulturowego dzięki renowacji Zamku w Kętrzynie wraz z jego otoczeniem. 2. Zagospodarowanie terenu Górki Poznańskiej w Kętrzynie.	w formie opisowej	Wykorzystanie środków finansowych zgodnie z umowami o dofinansowanie. Udzielanie zamówień zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych. Wykonanie drugiego ze skontrolowanych projektów w pełnym zakresie rzeczowym oraz osiągnięcie założonych wskaźników produktu i rezultatu.	Nierzetelne określenie, na etapie przygotowania zamówienia na roboty budowlane, zakresu przedmiotowego zadania (dotyczy 1-go projektu). Niewyegzekwowanie od wykonawcy, przed upływem terminu ważności zabezpieczenia należytego wykonania umowy, dokonania wpłaty zabezpieczenia w kwocie 345,0 tys. zł, jak również nieskorzystanie z prawa zwrócenia się do podmiotu, który udzielił gwarancji, o wypłatę środków finansowych (dotyczy 1-go projektu). Niepodjęcie działań zmierzających do ustalenia przyczyn niewniesienia przez wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy w celu ewentualnego naliczenia kary umownej z tego tytułu (dotyczy 1-go projektu). Dokonanie wyboru wykonawcy zamówienia, przy udzielaniu którego nie miała zastosowania ustawa Prawo zamówień publicznych, niezgodnie wymogami określonymi w wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków (dotyczy 2-go projektu).

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Nazwy kontrolowanych projektów	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
				prawidłowe	nieprawidłowe
8.	Urząd Miejski w Lidzbarku Warmińskim	1. Zagospodarowanie brzegów rzeki Łyny od mostu na ul. Olsztyńskiej do mostu na ul. Kopernika w Lidzbarku Warmińskim. 2. Wsparcie miejsc promocji kultury poprzez budowę sceny i widowni plenerowej oraz organizację imprez kulturalnych w Lidzbarku Warm.	pozytywna	Prawidłowe udzielanie zamówień publicznych. Wykorzystanie środków finansowych zgodnie z umowami o dofinansowanie. Terminowe wykonanie projektów w pełnym zakresie rzeczowym. Osiągnięcie założonych wskaźników produktu i rezultatu.	W działalności kontrolowanej jednostki w badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
9.	Urząd Miejski w Nidzicy	1. Zachowanie dziedzictwa kulturowego poprzez przebudowę parku nad jeziorkiem. 2. Przebudowa parku nad jeziorkiem – urządzenie terenów zielonych w sąsiedztwie parku.	w formie opisowej	Wykorzystanie środków finansowych zgodnie z umowami o dofinansowanie. Terminowe wykonanie projektów w pełnym zakresie rzeczowym. Osiągnięcie założonych wskaźników produktu i rezultatu.	Nierzetelne i niezgodne z umową o dofinansowanie sporządzanie wniosków o płatność (dotyczy 1-go projektu). Nierzetelne przeprowadzenie postępowania na wybór inspektora nadzoru (dotyczy 2-go projektu).
10.	Urząd Miejski w Ostródzie	1. Modernizacja budynku basenu w Ostródzie. 2. Urządzenie strefy aktywności rodzinnej w Ostródzie.	w formie opisowej	Wykorzystanie środków finansowych zgodnie z umowami o dofinansowanie. Prawidłowe udzielanie zamówień publicznych. Terminowe wykonanie projektów w pełnym zakresie rzeczowym oraz osiągnięcie założonych wskaźników produktu, a w drugim projekcie, również wskaźników rezultatu.	Niedokonanie zmiany formy zabezpieczenia należytego wykonania umowy na zabezpieczenie w pieniądzu, poprzez wypłatę kwoty z dotychczasowego zabezpieczenia przed upływem terminu jego ważności (dotyczy 1-go projektu).
11.	Urząd Miasta i Gminy w Pasymiu	1. Utworzenie Centrum Wspierania Rodziny w przebudowywanym i zmodernizowanym budynku Miejskiego Ośrodka Kultury. 2. Utworzenie Centrum Aktywizacji Społecznej – siedziby Klubu Integracji Społecznej.	w formie opisowej	Wykorzystanie środków finansowych zgodnie z umowami o dofinansowanie. Terminowe wykonanie projektów w pełnym zakresie rzeczowym oraz osiągnięcie założonych wskaźników produktu i rezultatu.	Ustalenie wartości szacunkowej zamówienia publicznego na podstawie nieaktualnych kosztorysów inwestorskich (dotyczy 2-go projektu). Niewystąpienie, przed upływem terminu ważności zabezpieczenia należytego wykonania umów, do wykonawców robót budowlanych o przedłużenie zabezpieczenia lub wniesienie nowego, ani niedokonanie zmiany formy zabezpieczenia na zabezpieczenie w pieniądzu, poprzez wypłatę kwoty z dotychczasowego zabezpieczenia przed upływem terminu jego ważności (dot. obu projektów).

* pozytywna, negatywna lub w formie opisowej

Wykaz skontrolowanych projektów

Lp.	Gmina	Rodzaj gminy	Nazwa projektu	Data umowy o dofinan-sowanie	Oś RPO*	Wartość projektu (w tys. zł)	w tym: środki RPO (w tys. zł)	w tym: wkład UE	Wypłacone dofinan-sowanie RPO**	Zaangażo-wanie finansowe (w %)**	Projekt zakończony rzeczowo**
1.	Bartoszyce	miejska	Rewitalizacja Starego Miasta w Bartoszycach – etap I	29.09.2017	R	17 133,3	3 400,0	3 060,0	305,1	76	nie
2.			Rewitalizacja i zagospodarowanie na cele turystyczne Bramy Lidzbarskiej w Bartoszycach	28.03.2019	KiD	835,5	710,1	639,1	8,5	2	nie
3.	Bisztynek	miejsko-wiejska	Młodzieżowy Klub Integracji Społecznej – adaptacja Bramy Lidzbarskiej	29.12.2017	R	2 602,1	1 477,3	1 329,6	890,0	100	tak
4.			Poprawa dostępności usług społecznych – modernizacja i adaptacja istniejącego obiektu w celu nadania nowej funkcji społecznej	25.04.2018	R	3 577,7	2 014,9	1 813,4	1 626,9	100	tak
5.	Ełk	miejska	Rewitalizacja i zagospodarowanie terenu Ełckiej Kolei Wąskotorowej na potrzeby Muzeum Historycznego w Ełku – I etap	29.12.2016	KiD	4 547,0	3 556,6	3 201,0	2 934,0	100	nie
6.			Rozbudowa ścieżek rowerowych w Ełku poprzez utworzenie ścieżki rowerowej nad Jeziorem Ełckim od ul. Zamkowej	31.07.2018	KiD	1 207,3	908,2	908,2	422,9	96	nie
7.	Giżycko	miejska	Rozbudowa budynku administracyjno-sanitarnego w Ekomarinie o funkcje edukacyjno-szkoleniowe wraz z zakupem wyposażenia	28.06.2017	KiD	7 661,5	5 104,3	5 104,3	3 180,0	100	tak
8.			Zachowanie dziedzictwa kulturowego zabytkowej Twierdzy Boyen w Giżycku poprzez renowację warsztatu zbrojmistrza wraz z zagospodarowaniem otoczenia	29.12.2016	KiD	1 648,3	529,8	529,8	529,8	100	tak
9.	Górowo Iławeckie	miejska	Rewaloryzacja obszaru doliny rzeki Młynówki w Górowie Iławeckim	28.12.2017	KiD	1 560,7	1 311,0	1 179,9	1 299,8	100	tak
10.			Stworzenie parku rekreacyjno-sensorycznego wokół Stawu Garncarskiego w Górowie Iławeckim	27.02.2018	R	3 176,5	2 356,6	2 120,9	2 117,8	100	tak

Lp.	Gmina	Rodzaj gminy	Nazwa projektu	Data umowy o dofinan-sowanie	Oś RPO*	Wartość projektu (w tys. zł)	w tym: środki RPO (w tys. zł)	w tym: wkład UE	Wypłacone dofinan-sowanie RPO**	Zaangażo-wanie finansowe (w %)**	Projekt zakończony rzeczowo**
11.	Kętrzyn	miejska	Zachowanie dziedzictwa kulturowego dzięki renowacji Zamku w Kętrzynie wraz z jego otoczeniem	26.10.2017	KiD	8 520,3	5 309,0	4 778,1	3 234,8	59	nie
12.			Zagospodarowanie terenu Górki Poznańskiej w Kętrzynie	30.06.2017	R	4 796,2	3 187,4	2 868,7	2 383,6	100	tak
13.	Lidzbark Warmiński	miejska	Zagospodarowanie brzegów rzeki Łyny od mostu na ul. Olsztyńskiej do mostu na ul. Kopernika w Lidzbarku Warmińskim	29.12.2016	KiD	5 601,8	4 548,1	4 093,3	4 548,1	100	tak
14.			Wsparcie miejsc promocji kultury poprzez budowę sceny i widowni plenerowej oraz organizację imprez kulturalnych w Lidzbarku Warmińskim	25.04.2018	KiD	2 857,3	2 307,1	2 076,4	2 304,5	100	tak
15.	Nidzica	miejsko-wiejska	Zachowanie dziedzictwa kulturowego poprzez przebudowę parku nad jeziorkiem	30.06.2017	KiD	2 864,1	1 627,6	1 464,9	0,0	100	tak
16.			Przebudowa parku nad jeziorkiem – urządzenie terenów zielonych w sąsiedztwie parku	25.04.2018	R	3 773,2	1 210,8	1 089,8	1 205,7	100	tak
17.	Ostróda	miejska	Modernizacja budynku basenu w Ostródzie	28.02.2019	R	8 484,4	3 334,8	3 001,3	3 088,8	100	tak
18.			Urządzenie strefy aktywności rodzinnej w Ostródzie	29.06.2017	R	2 256,3	1 743,1	1 568,7	1 541,8	100	tak
19.	Pasym	miejsko-wiejska	Utworzenie Centrum Wspierania Rodziny w przebudowywanym i zmodernizowanym budynku Miejskiego Ośrodka Kultury	07.06.2017	R	2 125,8	1 533,4	1 380,1	0,0	100	tak
20.			Utworzenie Centrum Aktywizacji Społecznej – siedziby Klubu Integracji Społecznej	25.09.2017	R	5 136,2	4 081,2	3 673,1	4 081,2	100	tak
Razem						**90 365,5**	**50 251,4**	**45 880,5**	**35 703,2**	**91**	

* KiD – oś priorytetowa 6 „Kultura i dziedzictwo", R – oś priorytetowa 8 „Obszary wymagające rewitalizacji".

** Według stanu na 31 grudnia 2019 r.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

6.2. Zakresy rzeczowe skontrolowanych projektów

1. **Projekt:** Rewitalizacja Starego Miasta w Bartoszycach – etap I **(w trakcie realizacji)**

Beneficjent: gmina miejska **Bartoszyce**

Zakres projektu: przywrócenie historycznego wyglądu rynku w zakresie nawierzchni, podziałów i rodzajów zabudowy z początku XVIII wieku (tj. m.in. wykonanie murów obrysowych niewielkiej wysokości oraz uczytelnienie w posadzce obrysu ścian działowych i podziałów parcelacyjnych, ekspozycja reliktów ratusza), wyposażenie rynku w małą architekturę i fontannę posadzkową, wkomponowanie w deptak na ul. Kętrzyńskiego pięciu historycznych herbów miasta, wycinka drzew, wykonanie zieleni w donicach oraz uzupełniających nasadzeń drzew na placu (lipa srebrzysta) w nawiązaniu do układu z początku XX wieku. Projekt obejmował również wykonanie robót budowlanych związanych z oświetleniem, wodociągiem, kanalizacją sanitarną i deszczową. Powierzchnia obszaru objętego rewitalizacją to 1,42 ha.

Zdjęcia nr 12–16
Historyczne herby Bartoszyc wkomponowane w deptak na ul Kętrzyńskiego

Źródło: kontrola NIK.

Zdjęcie nr 17
Obrys ścian zabudowy Starego Miasta z początku XVIII w.

Źródło: kontrola NIK.

2. **Projekt:** Rewitalizacja i zagospodarowanie na cele turystyczne Bramy Lidzbarskiej w Bartoszycach **(w trakcie realizacji)**

Beneficjent: gmina miejska **Bartoszyce**

Zakres projektu: remont elewacji zabytkowej XV-wiecznej bramy miejskiej, przeprowadzenie badań archeologicznych, zagospodarowanie terenu oraz wyposażenie obiektu m.in. w gabloty, rzutnik, ekran, krzesełka, halogeny typu LED, wieszaki szatniowe.

Zdjęcie nr 18
Brama miejska w Bartoszycach z ok. 1468 r. w trakcie remontu

Źródło: Urząd Miasta Bartoszyce.

3. **Projekt:** Młodzieżowy Klub Integracji Społecznej – adaptacja Bramy Lidzbarskiej **(zrealizowany)**

Beneficjent: gmina miejsko-wiejska **Bisztynek**

Zakres projektu: adaptacja na cele społeczno-kulturalne wnętrza budynku zabytkowej, wybudowanej w latach 1481–1547, bramy miejskiej oraz zagospodarowanie jej otoczenia o powierzchni 0,36 ha (wykonanie m.in. placu zabaw i tzw. małej architektury, trawników, posadzki przejazdu bramnego). Wyposażenie budynku m.in. w meble, sprzęt AGD, RTV i schodołaz.

Zdjęcia 19–20
Budynek zabytkowej bramy miejskiej w Bisztynku zaadaptowany na cele społeczno-kulturalne

Źródło: Urząd Miejski w Bisztynku (zdjęcie z lewej), kontrola NIK (zdjęcie z prawej).

4. **Projekt:** Poprawa dostępności usług społecznych – modernizacja i adaptacja istniejącego obiektu w celu nadania nowej funkcji społecznej **(zrealizowany)**

Beneficjent: gmina miejsko-wiejska **Bisztynek**

Zakres projektu: modernizacja, położonego przy Placu Wolności 3 i 5 w Bisztynku, budynku byłego przedszkola samorządowego i zaadaptowanie go na siedzibę Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, a także zagospodarowanie 0,28 ha terenu. Budynek, o powierzchni 669 m^2, wpisany był do Gminnej Ewidencji Zabytków Gminy Bisztynek. Projekt obejmował również zakup wyposażenia, m.in. mebli i sprzętu AGD.

Zdjęcie nr 21
Zmodernizowane budynki przy Placu Wolności 3 i 5 w Bisztynku

Źródło: Urząd Miejski w Bisztynku.

5. **Projekt:** Rewitalizacja i zagospodarowanie terenu Ełckiej Kolei Wąskotorowej na potrzeby Muzeum Historycznego w Ełku – I etap **(w trakcie realizacji)**

Beneficjent: gmina miejska **Ełk**

Zakres projektu: prace renowacyjne i adaptacja pomieszczeń zabytkowego budynku stacji z 1913 r. m.in. na sale wystawiennicze, poprawa elewacji, dachu, przystosowanie budynku na potrzeby osób niepełnosprawnych, zagospodarowanie terenu, wyposażenie budynku w oświetlone gabloty, ściany wystawiennicze, systemy monitoringu i pomiaru temperatury oraz wilgoci, tablice magnetyczne wraz z szynami, kiosk multimedialny, regały, szafy. Projekt obejmował również renowację trzech zabytków ruchomych, tj. lokomotywy parowej wąskotorowej, wagonu pocztowego z końca XIX w. i wagonu towarowego (węglarka). Obszar, na którym realizowano projekt, wpisany był wraz z budynkami i zabytkami ruchomymi do wojewódzkiego rejestru zabytków (przestrzenny układ komunikacyjny Ełckiej Kolei Dojazdowej). Do dnia 10 marca 2020 r. nie został zakończony remont parowozu (w pozostałym zakresie projekt zrealizowano).

Zdjęcia nr 22–23
Odnowiony budynek stacji Ełckiej Kolei Wąskotorowej z 1913 r. oraz zabytkowy wagon pocztowy

Źródło: kontrola NIK.

6. **Projekt:** Rozbudowa ścieżek rowerowych w Ełku poprzez utworzenie ścieżki rowerowej nad Jeziorem Ełckim od ul. Zamkowej **(w trakcie realizacji**)

Beneficjent: gmina miejska **Ełk**

Zakres projektu: budowa wzdłuż Jeziora Ełckiego (tj. od ulicy Zamkowej do granic administracyjnych miasta) ścieżki rowerowej o długości 823 m, budowa kładki nad biegnącym przez ścieżkę rowem melioracyjnym, instalacja 52 punktów oświetlenia. Na dzień 19 lutego 2020 r. wykonano ok. 89% długości ścieżki rowerowej.

Zdjęcie nr 24
Zrealizowany odcinek ścieżki rowerowej nad Jeziorem Ełckim w Ełku

Źródło: kontrola NIK.

7. **Projekt:** Rozbudowa budynku administracyjno-sanitarnego w Ekomarinie o funkcje edukacyjno-szkoleniowe wraz z zakupem wyposażenia **(zrealizowany)**

Beneficjent: gmina miejska **Giżycko**

Zakres projektu: rozbudowa budynku administracyjno-sanitarnego w Ekomarinie z przeznaczeniem na funkcje edukacyjno-szkoleniowe wraz z zakupem wyposażenia, tj. m.in. pływający sprzęt żeglarski, sprzęt multimedialny, sprzęt do siłowni, meble. Całkowita powierzchnia rozbudowanego obiektu wyniosła 1,4 tys. m^2.

Zdjęcia nr 25–26
Budynek Ekomariny w Giżycku i sprzęt żeglarski zakupiony w ramach projektu

Źródło: Kontrola NIK.

8. **Projekt:** Zachowanie dziedzictwa kulturowego zabytkowej Twierdzy Boyen w Giżycku poprzez renowację warsztatu zbrojmistrza wraz z zagospodarowaniem otoczenia **(zrealizowany)**

Beneficjent: gmina miejska **Giżycko**

Zakres projektu: remont i przebudowa budynku (pustostanu) o powierzchni 189 m^2, położonego na terenie zabytkowej Twierdzy Boyen w Giżycku, zakup wyposażenia niezbędnego do pełnienia nowej funkcji kulturalno-edukacyjno-wystawienniczej (warsztat zbrojmistrza) oraz zakup replik sześciu historycznych armat używanych w twierdzy.

Zdjęcia nr 27–30
Budynek warsztatu zbrojmistrza w Twierdzy Boyen w Giżycku przed i po renowacji

Źródło: Urząd Miejski w Giżycku (zdjęcia przed renowacją – z lewej), kontrola NIK (zdjęcia po renowacji – z prawej).

9. **Projekt:** Rewaloryzacja obszaru doliny rzeki Młynówki w Górowie Iławeckim **(zrealizowany)**

Beneficjent: gmina miejska **Górowo Iławeckie**

Zakres projektu: budowa szlaku turystycznego o długości 0,79 km (ciąg pieszo-rowerowy) wzdłuż rzeki Młynówki w Górowie Iławeckim, tj. od ul. Sikorskiego do ul. Wyszyńskiego oraz na odcinku ul. Ogrodowej, budowa miejsc odpoczynku wzdłuż szlaku, kładek drewnianych na trasie szlaku w przecięciu z rzeką, elementów małej architektury, remont

chodnika wzdłuż ul. Wyszyńskiego, remont dwóch istniejących zjazdów z ul. Wyszyńskiego, przebudowa nawierzchni szlaku turystycznego w ul. Ogrodowej, naprawa istniejącego przepustu, uregulowanie obszaru po starym korycie rzeki, budowa oświetlenia i monitoringu wizyjnego terenu. Powierzchnia obszaru objętego rewitalizacją wyniosła 0,7 ha.

Zdjęcie nr 31
Szlak turystyczny w dolinie rzeki Młynówki w Górowie Iławeckim

Źródło: kontrola NIK.

10. **Projekt:** Stworzenie parku rekreacyjno-sensorycznego wokół Stawu Garncarskiego w Górowie Iławeckim **(zrealizowany)**

Beneficjent: gmina miejska **Górowo Iławeckie**

Zakres projektu: budowa ścieżki pieszo-rowerowej wokół Stawu Garncarskiego, wykonanie trzech pomostów, stref sensorycznych i urządzeń rekreacyjnych wraz z infrastrukturą towarzyszącą (miejsca do wypoczynku, parkingi rowerowe). W ramach projektu stworzono pięć stref sensorycznych, tj. dźwięku, smaku, wzroku, zapachu i dotyku, wyposażonych w tematyczne urządzenia interaktywne, m.in. dzwony rurowe, pryzmat, telegraf, echo-kącik oraz strefę wypoczynku z zadaszoną wiatą z grillem oraz stołami i ławami z bali drewnianych. Wykonano także regulację brzegu stawu, toaletę publiczną oraz tężnię solankową, oświetlenie, monitoring wizyjny oraz nasadzenia zieleni. Powierzchnia obszaru objętego rewitalizacją wyniosła 0,6 ha.

Zdjęcia nr 32–33
Tężnia solankowa przy Stawie Garncarskim w Górowie Iławeckim oraz pomost dla wędkarzy

Źródło: kontrola NIK.

11. Projekt: Zachowanie dziedzictwa kulturowego dzięki renowacji Zamku w Kętrzynie wraz z jego otoczeniem **(w trakcie realizacji)**

Beneficjent: gmina miejska **Kętrzyn**

Zakres projektu: przeprowadzenie prac remontowych i termomodernizacyjnych w budynku XIV-wiecznego zamku krzyżackiego w Kętrzynie oraz konserwacja jego murów obronnych, zakup wyposażenia na potrzeby instytucji mieszczących się w zamku (muzeum i biblioteka), tj. m.in.: interaktywnego systemu projekcji, interaktywnej makiety zamku, systemu audiodeskrypcji dla osób niewidomych, gumowych chodników dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich, krzeseł, gablot, sceny, zestawu nagłaśniającego i reflektorów. Założono, że konserwacja murów obronnych doprowadzi do ich wzmocnienia i zachowania w formie trwałej ruiny. Na terenie parchamów przewidziano urządzenie lapidarium oraz miejsca prezentacji historycznych rzemiosł (kowalstwa i garncarstwa). Powierzchnia obiektów dziedzictwa kulturowego zaadaptowanych na cele turystyczne miała wynieść 2875 m^2.

Zdjęcie nr 34–35
Prace renowacyjne przy zamku krzyżackim w Kętrzynie i jego murach obronnych

Źródło: kontrola NIK.

12. Projekt: Zagospodarowanie terenu Górki Poznańskiej w Kętrzynie **(zrealizowany)**

Beneficjent: gmina miejska **Kętrzyn**

Zakres projektu: budowa kompleksu rekreacyjnego na Górce Poznańskiej w Kętrzynie, obejmującego, m.in: plac zabaw dla dzieci, linarium, siłownię plenerową, boisko do gry w boule, boisko do siatkówki, wybieg dla psów, obiekty małej architektury, skatepark i zagospodarowanie terenu zielenią. Powierzchnia obszaru objętego rewitalizacją wyniosła 1,46 ha.

Zdjęcia nr 36–37
Kompleks rekreacyjny na Górce Poznańskiej w Kętrzynie

Źródło: kontrola NIK.

13. Projekt: Zagospodarowanie brzegów rzeki Łyny od mostu na ul. Olsztyńskiej do mostu na ul. Kopernika w Lidzbarku Warmińskim **(zrealizowany)**

Beneficjent: gmina miejska **Lidzbark Warmiński**

Zakres projektu: zagospodarowanie bulwaru nad rzeką Łyną na cele turystyczno-rekreacyjne. Projekt obejmował m.in. wykonanie zabezpieczenia przeciwpowodziowego terenów dolinnych Łyny, urządzenie terenów zieleni, ciągów pieszych o długości 1,45 km (w tym ścieżek dydaktycznych z trzema posągami związanych z miastem znanych osobistości, tj. biskupa Ignacego Krasickiego, Mikołaja Kopernika i Napoleona Bonaparte) oraz budowę infrastruktury turystyczno-rekreacyjnej (całoroczna siłownia, altana, pomosty, miejsce do gry w szachy, boule, plac zabaw dla dzieci, schody – zejście do Łyny, miejsce wypoczynku na trawie), monitoringu, oświetlenia i urządzeń sanitarnych. Powierzchnia obszaru objętego rewitalizacją wyniosła 3,26 ha.

Zdjęcia nr 38–39
Bulwar na rzeką Łyną w Lidzbarku Warmińskim przed rewitalizacją (zdjęcie pierwsze) i po rewitalizacji

Źródło: Urząd Miejski w Lidzbarku Warmińskim (zdjęcie pierwsze), kontrola NIK (zdjęcie drugie).

14. **Projekt:** Wsparcie miejsc promocji kultury poprzez budowę sceny i widowni plenerowej oraz organizację imprez kulturalnych w Lidzbarku Warmińskim **(zrealizowany)**

Beneficjent: gmina miejska **Lidzbark Warmiński**

Zakres projektu: budowa zadaszenia membranowego nad sceną i widownią plenerową na 180 miejsc oraz organizacja pięciu imprez kulturalnych (zorganizowano: Festiwal Kultury Warmińskiej, Międzynarodowy Festiwal Muzyki Regionalnej, Festiwal Kina Niezależnego, Napoleony Kultury – Jarmark Ginących Zawodów, a także Lidzbarskie Wieczory Jazzowe).

Zdjęcie nr 40
Scena i widownia plenerowa nad rzeką Łyną w Lidzbarku Warmińskim

Źródło: Urząd Miejski w Lidzbarku Warmińskim.

15. **Projekt:** Zachowanie dziedzictwa kulturowego poprzez przebudowę parku nad jeziorkiem **(zrealizowany)**

Beneficjent: gmina miejsko-wiejska **Nidzica**

Zakres projektu: przebudowa zbiornika wodnego wraz z przebudową mnicha i przepustu wypływowego dla udrożnienia przepływu i poprawy jakości wody, wykonanie aeratora dla zapewnienia równowagi biologicznej

zbiornika, budowa promenady z drewna syntetycznego na palach, urządzenie alejki z przyrządami fitness, dwóch kładek z drewna syntetycznego na palach z obustronnymi balustradami nad istniejącym rowem, ścieżek pieszych żwirowych w kierunku terenów zielonych, 17 zatok parkingowych w ciągu ul. Wojska Polskiego oraz drenażu odwadniającego plac zabaw, oświetlenia parkowego i przyłącza elektroenergetycznego. Powierzchnia obszaru objętego rewitalizacją wyniosła 3,7 ha.

Zdjęcie nr 41
Park nad jeziorkiem w Nidzicy

Źródło: Urząd Miejski w Nidzicy.

16. **Projekt:** Przebudowa parku nad jeziorkiem – urządzenie terenów zielonych w sąsiedztwie parku **(zrealizowany)**

Beneficjent: gmina miejsko-wiejska **Nidzica**

Zakres projektu: budowa miejsca prezentacji twórczości artystycznej, budowa i przebudowa alejek w obrębie terenów zielonych, budowa oświetlenia i przyłączy wodno-kanalizacyjnych, parkingu, sanitariatów, placu ćwiczeń na przyrządach i placu gier stolikowych, zatok z ławkami parkowymi, wiaty, wraz z zapleczem dla tzw. małej gastronomii, altany widokowej na wyspie oraz kładek dla pieszych nad rowem. Powierzchnia obszaru objętego rewitalizacją wyniosła 1,06 ha.

Zdjęcie nr 42
Plac do gier stolikowych oraz wiata z zapleczem do „małej gastronomii" w przebudowanym parku nad jeziorkiem w Nidzicy

Źródło: Urząd Miejski w Nidzicy.

17. Projekt: Modernizacja budynku basenu w Ostródzie **(zrealizowany)**

Beneficjent: gmina miejska **Ostróda**

Zakres projektu: modernizacja, zakupionego przez miasto w marcu 2017 r. i nieczynnego od października 2016 r., obiektu basenowego o łącznej powierzchni 2363 m^2. Projekt obejmował również adaptację pomieszczeń budynku m.in. na salę szkoleniową, punkt wymiany książek i miejsce konsultacji społecznych.

Zdjęcia nr 43–44
Budynek basenu w Ostródzie po modernizacji

Źródło: Urząd Miejski w Ostródzie (zdjęcie z lewej), kontrola NIK (zdjęcie z prawej).

18. **Projekt:** Urządzenie strefy aktywności rodzinnej w Ostródzie **(zrealizowany)**

Beneficjent: gmina miejska **Ostróda**

Zakres projektu: wykonanie integracyjnego placu zabaw, tj. przystosowanego do korzystania przez dzieci niepełnosprawne, wykonanie parku linowego, boiska wielofunkcyjnego, ciągów pieszych z elementami kierunkowymi i ostrzegawczymi dla osób niepełnosprawnych i ścieżki rowerowej, parkingu na 10 miejsc postojowych. Projekt obejmował również m.in. remont budynku gospodarczego o powierzchni 474 m^2, wykonanie instalacji kotłowni, miejsca na ognisko i do grillowania oraz monitoringu wizyjnego. Powierzchnia obszaru objętego rewitalizacją wyniosła 2,08 ha.

Zdjęcia nr 45–46
Strefa aktywność rodzinnej w Ostródzie nad Jeziorem Drwęckim

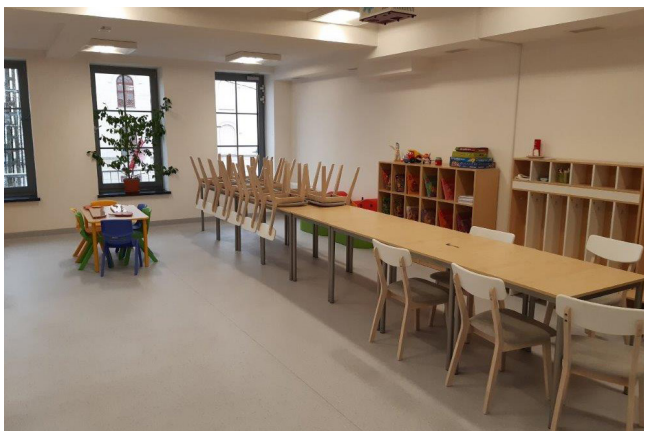
Źródło: Urząd Miejski w Ostródzie.

19. **Projekt:** Utworzenie Centrum Wspierania Rodziny w przebudowywanym i zmodernizowanym budynku Miejskiego Ośrodka Kultury **(zrealizowany)**

Beneficjent: gmina miejsko-wiejska **Pasym**

Zakres projektu: modernizacja i przebudowa budynku Miejskiego Ośrodka Kultury w Pasymiu przy ul. Rynek 10A na potrzeby działalności Centrum Wspierania Rodziny. Projekt obejmował prace rozbiórkowe, budowlane oraz zakup wyposażenia budynku. Powierzchnia zrewitalizowanego budynku wyniosła 270 m^2, a obszaru objętego rewitalizacją – 0,26 ha.

Zdjęcia nr 47–48
Zrewitalizowany budynek Centrum Wspierania Rodziny w Pasymiu przy ul. Rynek 10A



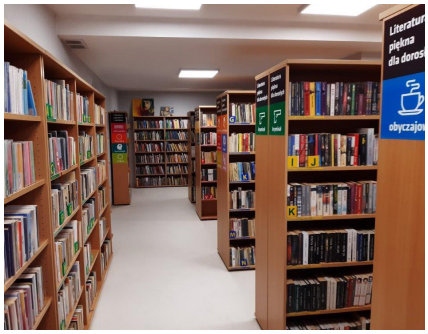
Źródło: Urząd Miasta i Gminy w Pasymiu (zdjęcie z lewej), kontrola NIK (zdjęcie z prawej).

20. Projekt: Utworzenie Centrum Aktywizacji Społecznej – siedziby Klubu Integracji Społecznej **(zrealizowany)**

Beneficjent: gmina miejsko-wiejska **Pasym**

Zakres projektu: przebudowa i modernizacja budynku po byłym kinie w Pasymiu przy ul. Dworcowej 8 na potrzeby utworzenia Centrum Aktywizacji Społecznej (siedziba Klubu Integracji Społecznej). Projekt obejmował prace rozbiórkowe, budowlane oraz zakup wyposażenia obiektu. Powierzchnia zrewitalizowanego budynku wyniosła 1094 m^2, a obszaru objętego rewitalizacją – 0,08 ha.

Zdjęcia nr 49–50
Zrewitalizowany budynek Centrum Aktywizacji Społecznej w Pasymiu przy ul. Dworcowej 8



Źródło: Urząd Miasta i Gminy w Pasymiu (zdjęcie z lewej), kontrola NIK (zdjęcie z prawej).

6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Prawo wspólnotowe dotyczące EFRR

Wspólne zasady mające zastosowanie m.in. do EFRR, działającego w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (dalej: EFSI), zostały ustanowione w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.[38] (dalej: rozporządzenie ogólne). Opisane w trzeciej części tego rozporządzenia zasady ogólne dotyczą m.in. celów priorytetowych i sposobu organizacji tych funduszy, kryteriów jakie państwo członkowskie i regiony muszą spełnić, aby kwalifikować się do wsparcia z EFSI, dostępnych środków finansowych oraz kryteriów ich alokacji. W art. 9 rozporządzenia określono cele tematyczne wspierane przez EFSI, w tym m.in. zachowanie i ochronę środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami, a także promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją. Zgodnie z art. 125 ust. 3 rozporządzenia ogólnego instytucja zarządzająca, w odniesieniu do wyboru operacji, m.in.: sporządza, i po zatwierdzeniu, stosuje odpowiednie procedury wyboru i kryteria, które zapewniają, że operacje przyczyniają się do osiągnięcia celów szczegółowych i rezultatów odpowiednich priorytetów, są niedyskryminacyjne i przejrzyste, a także uwzględniają ogólne zasady ustanowione w art. 7 i 8[39].

W art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie EFRR i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006[40] określono poprzez jakie działania EFRR wspiera priorytety inwestycyjne w ramach celów tematycznych wymienionych w art. 9 rozporządzenia ogólnego, tj. m.in.:

- zachowanie, ochronę, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego;
- podejmowanie przedsięwzięć mających na celu poprawę stanu jakości środowiska miejskiego, rewitalizację miast, rekultywację i dekontaminację terenów poprzemysłowych (w tym terenów powojskowych), zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza i propagowanie działań służących zmniejszeniu hałasu;
- inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną, które przyczyniają się do rozwoju krajowego, regionalnego i lokalnego, zmniejszania nierówności w zakresie stanu zdrowia, promowanie włączenia

[38] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320, ze zm.).

[39] Art. 7 rozporządzenia ogólnego dotyczy promowania równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji, a art. 8 zrównoważonego rozwoju.

[40] Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 289, ze zm., dalej: rozporządzenie EFRR.

społecznego poprzez lepszy dostęp do usług społecznych, kulturalnych i rekreacyjnych, oraz przejścia z usług instytucjonalnych na usługi na poziomie społeczności lokalnych.

Instytucja zarządzająca i jej zadania

Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy wdrożeniowej instytucją zarządzającą, w przypadku regionalnych programów operacyjnych, jest zarząd województwa. Do zadań instytucji zarządzającej, określonych w art. 9 ust. 2 tej ustawy, należy m.in.:

- przygotowanie propozycji kryteriów wyboru projektów, spełniających warunki określone w art. 125 ust. 3 lit. a rozporządzenia ogólnego;
- wybór projektów do dofinansowania;
- zawieranie z wnioskodawcami umów o dofinansowaniu projektu lub podejmowanie decyzji o dofinansowaniu projektu;
- prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym weryfikacja prawidłowości wydatków ponoszonych przez beneficjentów;
- zapewnienie informacji o programie operacyjnym i jego promocja.

Wybór projektów do dofinansowania

Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej wybór projektów do dofinansowania właściwa instytucja przeprowadza w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnia wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania. Wybór ten następuje w trybie konkursowym lub pozakonkursowym (art. 38 ust. 1 ustawy), a wybór określonego trybu należy do właściwej instytucji (art. 38 ust. 4 ustawy). W trybie pozakonkursowym mogą być wybierane m.in. projekty o strategicznym znaczeniu dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, regionu lub obszaru objętego realizacją ZIT[41] lub projekty dotyczące realizacji zadań publicznych (art. 38 ust. 3 ustawy). Konkurs przeprowadza właściwa instytucja na podstawie określonego przez siebie regulaminu (art. 41 ust. 1). Instytucja ta podaje do publicznej wiadomości, w szczególności na swojej stronie internetowej oraz na portalu, regulamin konkursu oraz jego zmiany, wraz z ich uzasadnieniem, oraz termin, od którego są stosowane – do czego zobowiązuje art. 41 ust. 5 ww. ustawy. Stosownie do art. 45 ust. 6 (obowiązuje od dnia 2 września 2017 r.) komisja oceny projektów przygotowuje listę ocenionych projektów zawierającą przyznane oceny, wskazując projekty, o których mowa w art. 39 ust. 2. Zatwierdzenie ww. listy projektów przez właściwą instytucję rozstrzyga konkurs (art. 46 ust. 1 ustawy wdrożeniowej).

Umowa o dofinansowanie projektu

Podstawę dofinansowania projektu, zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, stanowi umowa. Umowa o dofinansowanie może zostać zawarta jeżeli projekt spełnia wszystkie kryteria wyboru projektów, na podstawie których został wybrany do dofinansowania, oraz zostały dokonane czynności i zostały złożone dokumenty wskazane w regulaminie konkursu albo w wezwaniu (w przypadku naboru w trybie pozakonkursowym). Zgodnie z art. 52a tej ustawy umowa o dofinansowanie projektu może zostać zmieniona w przypadku gdy zmiany nie wpływają na spełnianie kryteriów wyboru projektu w sposób, który skutkowałby negatywną oceną tego projektu.

[41] ZIT to Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, które są instrumentem rozwoju terytorialnego, o którym mowa w art. 36 rozporządzenia ogólnego oraz w art. 7 rozporządzenia EFRR. Zasady funkcjonowania ZIT reguluje rozdział 11 ustawy wdrożeniowej.

Monitorowanie postępu rzeczowego programu operacyjnego

Monitorowanie postępu rzeczowego programu operacyjnego prowadzone jest równolegle z analizą postępu finansowego, z uwzględnieniem danych zebranych z poziomu projektów, obejmujących wartości osiągnięte sprawozdawane we wnioskach o płatność, oraz, w przypadku m.in. EFRR, również wartości wymienione w umowach o dofinansowanie projektu. Monitorowanie postępu rzeczowego może być prowadzone w szczególności w oparciu o dane statystyki publicznej oraz wyniki analiz lub ewaluacji programu operacyjnego (art. 26 ust. 1 ustawy wdrożeniowej). W celu zapewnienia spójności monitorowania postępu rzeczowego w programach operacyjnych, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wykonujący zadania państwa członkowskiego ustala listę wskaźników kluczowych dla projektów realizowanych w ramach poszczególnych celów tematycznych oraz pomocy technicznej (art. 26 ust. 2). Instytucja zarządzająca może ustalić i monitorować dodatkowe wskaźniki dla danego programu operacyjnego (art. 26 ust. 4 ustawy wdrożeniowej). Niewykonanie wskaźnika w projekcie może stanowić przesłankę do stwierdzenia nieprawidłowości indywidualnej (art. 26 ust. 6).

Kontrola projektów

Zgodnie z art. 23 ust 1 ustawy wdrożeniowej beneficjent jest zobowiązany poddać się kontroli w zakresie prawidłowości realizacji projektu przeprowadzanych m.in. przez instytucję zarządzającą, instytucję pośredniczącą, instytucję audytową, przedstawicieli Komisji Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz inne podmioty, uprawnione do przeprowadzania kontroli lub audytu. Beneficjent jest zobowiązany udostępnić uprawnionym podmiotom dokumenty związane bezpośrednio z realizacją projektu, w szczególności dokumenty umożliwiające potwierdzenie kwalifikowalności wydatków, zapewnić dostęp do pomieszczeń i terenu realizacji projektu, dostęp do związanych z projektem systemów teleinformatycznych oraz udzielać wszelkich wyjaśnień dotyczących realizacji projektu (art. 23 ust. 5).

Ustawa o finansach publicznych

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[42] środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej są środkami publicznymi. Wydatki związane z realizacją programów i projektów finansowane z tych środków dokonywane są zgodnie z procedurami określonymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu (art. 184 ust. 1 tej ustawy). Zgodnie z art. 207 ust. 1, w przypadku gdy środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich są:

- wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
- wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ust. 1,
- pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

podlegają zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia przekazania środków, w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu.

[42] Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

Wytyczne horyzontalne

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wykonujący zadania państwa członkowskiego, w celu zapewnienia zgodności sposobu realizacji programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz spełniania wymagań określanych przez Komisję Europejską w tym zakresie, a także w celu zapewnienia jednolitości sposobu realizacji programów operacyjnych i prawidłowości realizacji zadań i obowiązków określonych ustawą może, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, wydać wytyczne dotyczące:

1) ewaluacji programów operacyjnych,
2) trybu i zakresu sprawozdawczości oraz monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych,
3) kontroli realizacji programów operacyjnych,
4) trybu dokonywania wyboru projektów,
5) kwalifikowalności wydatków w ramach programów operacyjnych,
6) warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w ramach programów operacyjnych,
7) korekt finansowych w ramach programów operacyjnych,
8) warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej,
9) systemu informacji i promocji w zakresie programów operacyjnych,
10) wykorzystania środków pomocy technicznej,
11) innych kwestii związanych z realizacją i zamknięciem programów operacyjnych.

Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów

Celem wytycznych jest zapewnienie jednolitego stosowania przez właściwe instytucje przepisów w zakresie trybów wyboru projektów. Wytyczne zawierają postanowienia dotyczące m.in. ogólnych reguł związanych z wyborem projektów, trybu konkursowego wyboru projektów, udziału ekspertów w wyborze projektów. Zgodnie z tymi wytycznymi (rozdział 3 pkt 1) instytucja zarządzająca odpowiada za opracowanie kryteriów wyboru projektów oraz procedur wyboru projektów. Właściwa instytucja podczas procesu wyboru projektów zobowiązana jest do przestrzegania zasad: przejrzystości, rzetelności, bezstronności, równego dostępu do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania oraz równego traktowania wnioskodawców.

Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych

Celem tych wytycznych jest ujednolicenie warunków i procedur wdrażania programów operacyjnych na lata 2014–2020 w zakresie projektów realizujących cele i procesy rewitalizacji. Określają jak należy rozumieć pojęcie rewitalizacji w odniesieniu do działań współfinansowanych ze środków EFRR. Wskazują instrumenty realizacji projektów rewitalizacyjnych w ramach programów operacyjnych oraz zapewniają ich spójność oraz kompleksowość.

Ustawa o rewitalizacji

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji[43] rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez intere-

[43] Dz. U. z 2020 r. poz. 802.

sariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy, stanowią jej zadania własne (art. 3 ust. 1 ustawy). Gminny program rewitalizacji przyjmuje, w drodze uchwały, rada gminy (art. 14 ust. 1). Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 3–5 ustawy program ten zamiera 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, opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w szczególności o charakterze społecznym oraz gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym lub technicznym.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[44] określa m.in. przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków. Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy zabytek oznacza nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. W art. 6 ust. 1 pkt 1 tej ustawy określono, że ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania, zabytki nieruchome będące, w szczególności: krajobrazami kulturowymi, układami urbanistycznymi, ruralistycznymi i zespołami budowlanymi, dziełami architektury i budownictwa, dziełami budownictwa obronnego, obiektami techniki, a zwłaszcza kopalniami, hutami, elektrowniami i innymi zakładami przemysłowymi, cmentarzami, parkami, ogrodami i innymi formami zaprojektowanej zieleni, miejscami upamiętniającymi wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji.

Krajowe i regionalne programy operacyjne

W Polsce ustanowiono sześć krajowych i szesnaście regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020, po jednym dla każdego województwa. Za realizację programów operacyjnych odpowiada instytucja zarządzająca, której zadania dla krajowych programów operacyjnych wykonuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, a dla regionalnych programów operacyjnych – Zarząd Województwa za pomocą obsługującego go Urzędu Marszałkowskiego.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020

RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego został zaakceptowany przez Komisję Europejską decyzją nr C(2015) 904 z dnia 12 lutego 2015 r., a następnie 24 marca 2015 r. przyjęty przez Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego uchwałą nr 16/150/15/V. Program koncentruje się na warmińsko-mazurskiej gospodarce i kształceniu dla niej kadr, zmianie sytuacji na rynku pracy, poprawie dostępu do usług publicznych, przełamaniu wykluczenia energetycznego regionu, środowisku przyrodniczym, wypełnianiu luk w systemie transportowym, rewitalizacji miast i ich ubogich społeczności oraz ograniczaniu ubóstwa w regionie. Stanowi

[44] Dz. U. z 2020 r. poz. 282.

on ważne narzędzie realizacji „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025". W ramach Programu wyodrębniono 12 osi priorytetowych, tj.: inteligentna gospodarka Warmii i Mazur, kadry dla gospodarki, cyfrowy region, efektywność energetyczna, środowisko przyrodnicze i racjonalne wykorzystanie zasobów, kultura i dziedzictwo, infrastruktura transportowa, obszary wymagające rewitalizacji, dostęp do wysokiej jakości usług publicznych, regionalny rynek pracy, włączenie społeczne, pomoc techniczna.

6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

Prawo Unii Europejskiej

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320, ze zm.).
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 289, ze zm.).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 470, ze zm.).

Prawo krajowe

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 282).
5. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 802).
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843).
8. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. poz. 1609, ze zm.).

9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji (Dz. U. poz. 1032).
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 stycznia 2018 r. w sprawie rejestru podmiotów wykluczonych z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz. U. z 2019 r. poz. 1279).

Wytyczne ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego[45]

1. Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020.
2. Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020.
3. Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020.
4. Wytyczne w zakresie korzystania z usług ekspertów w ramach programów operacyjnych na lata 2014–2020.
5. Wytyczne w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz zgłaszania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014–2020.
6. Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014–2020.
7. Wytyczne w zakresie komitetów monitorujących na lata 2014–2020.
8. Wytyczne w zakresie informacji i promocji programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014–2020.
9. Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020.
10. Wytyczne w zakresie szczegółowego opisu osi priorytetowych krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020.
11. Wytyczne w zakresie sprawozdawczości na lata 2014–2020.
12. Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014–2020.

[45] Źródło: http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/#/10515=1678.

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
11. Wojewoda Warmińsko-Mazurski
12. Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego
13. Organy wykonawcze skontrolowanych jst