



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.6.6.2023

Pani
Larysa Krzyżańska
Wójt Gminy Lubanie
Urząd Gminy Lubanie
Lubanie 28A, 87-732 Lubanie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/23/004/LBY Prawidłowość wydatkowania środków Regionalnego Programu Operacyjnego
Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020 przez wybrane gminy wiejskie

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Lubanie ¹ Lubanie 28A, 87-732 Lubanie
Kierownik jednostki kontrolowanej	Larysa Krzyżańska, Wójt Gminy Lubanie, od 9 grudnia 2014 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja wybranych umów o dofinansowanie. 2. Ewidencja wydatków budżetowych w ramach projektów.
Okres objęty kontrolą	Od stycznia 2017 r. do zakończenia czynności kontrolnych ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Monika Kazimierczak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/167/2023 z 22 listopada 2023 r 2. Jolanta Szydłowska-Hęsiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/168/2023 z 22 listopada 2023 r.

(akta kontroli str. 1-13)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Wójt Gminy” lub „Wójt”.

³ Tj. 18 grudnia 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Gmina Lubanie⁶ prawidłowo wydatkowała środki Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020⁷. Objęte badaniem projekty w ramach RPO wykonano zgodnie z umowami o dofinansowanie, osiągnięto wszystkie cele projektów i wskaźniki produktu. W jednym z ww. projektów pomimo osiągnięcia wskaźnika rezultatu, nie utrzymano go w trzech latach, w pięcioletnim okresie jego trwałości. Zamówienia publiczne udzielane były zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸, zasadą konkurencyjności lub rozeznania rynku. Wydatki poniesione w ramach projektów były przewidziane w kosztorysach, racjonalne i niezbędne do realizacji zadań określonych w umowach oraz spełniały zasady kwalifikowalności. Nie naruszono trwałości projektów. Wydatki budżetowe w ramach projektów ewidencjonowano zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹, stwierdzono natomiast przypadek ujęcia w wartości środka trwałego kosztów w wysokości 12,7 tys. zł, w sposób niezgodny z art. 28 ust. 3 i 8 ww. ustawy. Ponadto w stosunku do kwoty 632,8 tys. zł kosztów niekwalifikowalnych, objętych umowami o dofinansowanie, zastosowano błędną czwartą cyfrę paragrafu klasyfikacji budżetowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Realizacja wybranych umów o dofinansowanie

1.1. W latach 2017-2022 Gmina w ramach RPO 2014-2020 była beneficjentem 12 projektów, z tego: dziewięciu współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹¹ i trzech współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego¹². Wszystkie projekty zostały zrealizowane przez Urząd. Łączna kwota wydatków poniesionych na realizację projektów wynosiła 10 557,5 tys. zł¹³, z tego: wydatki kwalifikowane w kwocie 9 529,1 tys. zł, z czego otrzymane dofinansowanie ze środków UE w wysokości 6 569,2 tys. zł.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK w trakcie realizacji pozostawał jeden projekt w zakresie budowy instalacji fotowoltaicznych na budynkach użyteczności publicznej w Gminie, wykonywany na podstawie umowy z 27 października 2023 r.

(akta kontroli str. 18-19)

1.2. Analizą objęto trzy niżej opisane projekty zrealizowane przez Urząd w ramach RPO 2014-2020, w latach 2017-2023¹⁴.

[1] *Poprawa dostępności edukacji przedszkolnej poprzez budowę przedszkola samorządowego na terenie gminy Lubanie*. Projekt współfinansowany z EFRR, realizowano na podstawie:

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „Gmina”.

⁷ Dalej: „RPO 2014-2020” lub „RPO”.

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: „Pzp”.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm., dalej: „ustawa o rachunkowości”.

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Dalej: „EFRR” lub „Fundusz”.

¹² Dalej: „EFS”, lub „Fundusz”.

¹³ Według stanu na 30 października 2023 r.

¹⁴ Z tego dwa współfinansowane z EFRR i jeden współfinansowany z EFS.

- umowy ramowej¹⁵ z 5 grudnia 2017 r. dotyczącej projektu zintegrowanego w ramach RPO 2014-2020;
- umowy¹⁶ o dofinansowanie w formie zaliczki i refundacji z 15 grudnia 2017 r., zmienionej aneksami z 14 marca 2018 r., 29 czerwca 2018 r. i 19 września 2018 r.

W związku z niską dostępnością miejsc wychowania przedszkolnego na terenie Gminy (75 miejsc w dotychczasowym przedszkolu) oraz nieodpowiednią jakością infrastruktury, projekt zakładał realizację zadań w zakresie: [1] wybudowania nowego przedszkola, z liczbą miejsc 125, o jakości spełniającej odpowiednie wymogi i standardy¹⁷; [2] wyposażenia podstawowego kuchni; [3] wyposażenia niezbędnego z punktu widzenia charakteru obiektu.

Projekt, zgodnie z umową o dofinansowanie, realizowano w okresie od 1 czerwca 2017 r. do 30 września 2018 r. Całkowita wartość projektu wynosiła 3 640,0 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowalne w kwocie 3 261,5 tys. zł, z czego dofinansowanie z Funduszu w wysokości 2 000,0 tys. zł (61,32% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowalnych) oraz wydatki niekwalifikowalne w wysokości 378,5 tys. zł.

Przedmiot umowy został zrealizowany zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie i ww. umowami. W wyniku realizacji projektu wybudowano przedszkole samorządowe, przyjęte jako środek trwały do użytkowania 31 sierpnia 2018 r.¹⁸, wyposażone w kuchnię oraz przedmioty niezbędne z punktu widzenia charakteru obiektu¹⁹. Zakładane wskaźniki produktu i rezultatu osiągnięto na poziomie:

- liczba miejsc w infrastrukturze przedszkolnej: wartość docelowa – 125, wartość osiągnięta – 125 (100%) oraz liczba osób korzystających z objętej wsparciem infrastruktury przedszkolnej: wartość docelowa – 125, wartość osiągnięta w wyniku realizacji projektu: według stanu z wniosku końcowego o płatność, tj. 9 listopada 2018 r. – 113 (90,4%), a następnie w latach 2019-2023²⁰, odpowiednio – 125, 119, 125, 122, 115 osób (od 92% do 100%);
- liczba wspartych obiektów infrastruktury przedszkolnej: wartość docelowa – 1 szt., wartość osiągnięta – 1 szt. (100%).

(akta kontroli str. 85-433)

Pismem z 5 listopada 2018 r. Wójt Gminy wystąpiła do IZ RPO²¹ z wnioskiem o wydłużenie terminu osiągnięcia wskaźnika rezultatu, zakładanego we wniosku o dofinansowanie (125 osób korzystających z infrastruktury przedszkolnej). Wójt wskazała m.in., że wskaźnik został osiągnięty na poziomie 90,4% (113 osób), w okresie rekrutacji przyjęto 117 osób, natomiast rekrutacja była w toku i liczba dzieci w przedszkolu zmieniała się. Pismem z 20 grudnia 2018 r. IZ RPO poinformowała o braku przeciwwskazań do osiągnięcia zadeklarowanych wskaźników rezultatu do 30 września 2019 r. Zgodnie ze stanem na 2 września 2019 r. do przedszkola zapisanych było 125 dzieci. W latach 2020 i 2022 wartość odchylenia wskaźnika rezultatu nie przekraczała 5%. Natomiast w 2023 r. – według stanu z 30 września 2023 r.²² wartość odchylenia wyniosła 8%. Beneficjent, pismem z 14 grudnia 2023 r.

¹⁵ Nr RPKP_ZIN.13.2017.

¹⁶ Nr WP-II-C.433.6.75.2017.

¹⁷ Tj. stworzenie nowych 50 miejsc i odtworzenie 75 miejsc wychowania przedszkolnego w ramach infrastruktury o wysokiej jakości technicznej, w tym zapewnianiu dostępu dla osób z niepełnosprawnościami.

¹⁸ Dokument OT nr 5/2018 z 31 sierpnia 2023 r.

¹⁹ Meble dla dzieci, meble dla personelu, meble biurowe, szatnię, sprzęt elektroniczny.

²⁰ Według stanu z września z lat 2019-2023.

²¹ Dalej: „IZ RPO”.

²² Zgodnie z oświadczeniem Dyrektora przedszkola z 18 grudnia 2023 r.

poinformował IZ RPO o tym fakcie, wskazując, że przyczyną nieosiągnięcia wskaźnika w tym roku jest aktualna sytuacja demograficzna.

(akta kontroli str. 385-432, 480, 1704)

[2] *Zwiększenie liczby miejsc wraz z poprawą jakości usług edukacyjnych w placówkach przedszkolnych na terenie gminy Lubanie*. Projekt współfinansowany z EFS, realizowano na podstawie:

- umowy ramowej²³ z 5 grudnia 2017 r. dotyczącej projektu zintegrowanego w ramach RPO 2014-2020;
- umowy²⁴ o dofinansowanie projektu z 5 grudnia 2017 r., zmienionej aneksem z 10 kwietnia 2019 r.

Celem projektu była realizacja zadań w zakresie: [1] utworzenia nowych miejsc edukacji przedszkolnej – zakup wyposażenia bazy dydaktycznej (zabawek i pomocy dydaktycznych) do realizacji zajęć w związku z utworzeniem 50 nowych miejsc przedszkolnych; [2] funkcjonowania 50 nowych miejsc edukacji przedszkolnej przez okres 12 miesięcy, w tym zapewnienia niezbędnej kadry; [3] prowadzenia zajęć dodatkowych zwiększających szanse edukacyjne i wyrównujących zdiagnozowane deficyty; [4] doskonalenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych nauczycieli.

Projekt, zgodnie z umową o dofinansowanie, realizowano w okresie od 1 lipca 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. Całkowita wartość projektu wynosiła 590,6 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowalne w kwocie 590,6 tys. zł, z czego dofinansowanie z Funduszu w wysokości 502,0 tys. zł (85,0% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowalnych).

Przedmiot umowy został zrealizowany zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie i ww. umowami. W wyniku realizacji projektu: [1] zakupiono dodatkowe wyposażenie (zabawki, pomoce dydaktyczne); [2] prowadzono zajęcia edukacyjne w przedszkolu oraz wykonywano czynności związane z obsługą przedszkolaków; [3] prowadzono dodatkowe zajęcia specjalistyczne, w których uczestniczyły dzieci uczęszczające do przedszkola; [4] jeden z nauczycieli kontynuował naukę na studiach podyplomowych z zakresu edukacji i rewalidacji osób z niepełnosprawnością intelektualną. Zakładane wskaźniki produktu i rezultatu osiągnięto na poziomie²⁵:

- liczba dzieci korzystających z nowoutworzonych miejsc przedszkolnych: wartość docelowa – 50, wartość osiągnięta – 54 (108%);
- liczba dzieci objętych w ramach programu dodatkowymi zajęciami zwiększającymi ich szanse edukacyjne w edukacji przedszkolnej: wartość docelowa – 100, wartość osiągnięta – 115 (115%) oraz liczba dzieci, które dzięki uczestnictwu w zajęciach dodatkowych zwiększyły swoje szanse edukacyjne: wartość docelowa – 80, wartość osiągnięta – 113 (141,25%);
- liczba miejsc wychowania przedszkolnego dofinansowana w programie: wartość docelowa – 50, wartość osiągnięta – 52 (104%) oraz liczba miejsc wychowania przedszkolnego, które funkcjonują dwa lata po uzyskaniu dofinansowania ze środków EFS: wartość docelowa – 50, wartość osiągnięta – 50 (100%);
- liczba nauczycieli objętych wsparciem w programie: wartość docelowa – jeden, wartość osiągnięta – jeden oraz liczba nauczycieli, którzy uzyskali kwalifikacje lub nabyli kompetencje po opuszczeniu programu: wartość docelowa – jeden, wartość osiągnięta – jeden.

(akta kontroli str. 85-89, 481-765)

²³ Nr RPKP_ZIN.13.2017.

²⁴ Nr UM_SE.433.1.197.2017.

²⁵ Zgodnie z wnioskiem końcowym o dofinansowanie z 19 kwietnia 2020 r.

[3] *Adaptacja budynków Ochotniczej Straży Pożarnej²⁶ w Ustroniu i Janowicach oraz dostosowanie i wyposażenie pomieszczeń w budynku Gminnego Ośrodka Kultury²⁷ i placu sportowego w Lubaniu na cele aktywizacji społecznej.* Projekt współfinansowany z EFRR, realizowano na podstawie umowy²⁸ o dofinansowanie w formie zaliczki i refundacji z 28 lipca 2018 r., zmienionej aneksami z 14 kwietnia 2021 r., 1 czerwca 2021 r. i 22 listopada 2021 r.

Celem głównym projektu była aktywizacja społeczna i gospodarcza mieszkańców obszaru rewitalizacji sołectw: Lubanie, Ustronie i Tadzín, poprzez wzmocnienie infrastruktury służącej rozwojowi społecznemu - budynków OSP w Ustroniu i Janowicach oraz budynku GOK i placu sportowego w Lubaniu²⁹. Cele szczegółowe obejmowały m.in.:

- utworzenie miejsc nawiązywania kontaktów sąsiedzkich, integracji oraz aktywizacji mieszkańców;
- utworzenie bezpiecznej oazy w przestrzeni publicznej mającej znaczenie w rozwoju funkcji społecznych;
- poprawę stanu infrastruktury społecznej służącej realizacji działań aktywizujących i integrujących mieszkańców.

Projekt zakładał realizację zadań w zakresie: [1] dostosowania pomieszczeń w budynku GOK w Lubaniu; [2] wyposażenia placu sportowego; [3] przebudowy i zmiany sposobu użytkowania części budynku remizy strażackiej w Janowicach na świetlicę wiejską; [4] przebudowy i zmiany sposobu użytkowania części budynku remizy strażackiej w Ustroniu na świetlicę wiejską.

Projekt, zgodnie z umową o dofinansowanie, realizowano w okresie od 1 czerwca 2020 r. do 31 sierpnia 2021 r.³⁰ Całkowita wartość projektu wynosiła 1 372,0 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowalne w kwocie 1 117,7 tys. zł, z czego dofinansowanie z Funduszu w wysokości 934,9 tys. zł (83,64%% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowalnych) i dofinansowanie z budżetu państwa w wysokości 111,7 tys. zł (9,99% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowalnych) oraz wydatki niekwalifikowalne w wysokości 254,3 tys. zł.

Przedmiot umowy o dofinansowanie został zrealizowany zgodnie z jej postanowieniami³¹, osiągnięto wszystkie założone cele i wskaźniki. W efekcie działań podjętych w ramach projektu obejmujących trzy budynki (GOK, OSP w Janowicach, OSP w Ustroniu) i plac sportowy w Lubaniu, nastąpiła rewitalizacja obszaru na których są one zlokalizowane, powstały cztery dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami obiekty wykorzystywane w celach integracji społecznej, nawiązywania kontaktów sąsiedzkich i budowania prawidłowych relacji społecznych. Osiągnięto także wskaźnik rezultatu „liczba osób korzystających ze zrewitalizowanych obszarów” w wysokości 241 osób (wartość docelowa według wniosku o dofinansowanie 162 osoby).

(akta kontroli str. 1089-1177, 1340-1346)

²⁶ Dalej: „OSP”.

²⁷ Dalej: „GOK”.

²⁸ Nr UM_WR.431.1.265.2020.

²⁹ Cel ten był zgodny z celem szczegółowym działania 7.1 Rozwój lokalny kierowany przez społeczność RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020: Ożywienie społeczne i gospodarcze na terenach objętych Lokalnymi Strategiami Rozwoju.

³⁰ Pierwotnie zakończenie realizacji projektu ustalono na 30 czerwca 2021 r. Termin ten na wniosek beneficjenta został zmieniony na 31 sierpnia 2023 r., z uwagi na konieczność wykonania robót dodatkowych w ramach prac budowlanych oraz wydłużenia terminu ich zakończenia w związku z sytuacją epidemiczną oraz z uwagi na procedury odbioru i pozwolenia na użytkowanie.

³¹ W tym zgodnie z jej załącznikiem, tj. wnioskiem o dofinansowanie.

1.3. Badaniem objęto wydatki kwalifikowalne poniesione w związku z realizacją projektów wskazanych w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia, w łącznej wysokości 4 969,8 tys. zł, w tym kwotę:

- 3 261,5 tys. zł, poniesioną na roboty związane z budową przedszkola samorządowego;
- 1 117,7 tys. zł wydatkowaną na dostosowanie i wyposażenie budynków Ochotniczej Straży Pożarnej w Ustroniu i Janowicach na cele świetlicy, wyremontowanie części pomieszczeń w Gminnym Ośrodku Kultury w Lubaniu oraz wyposażenie placu sportowego w Lubaniu;
- 590,6 tys. zł, poniesioną na zwiększenie liczby miejsc i poprawę jakości usług edukacyjnych na terenie Gminy.

Stwierdzono, że ww. wydatki spełniały zasady kwalifikowalności określone w umowach o dofinansowanie projektów oraz wersji Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020³² obowiązującej w dniu poniesienia wydatku, a ponadto:

- zostały uwzględnione w zakresie rzeczowo-finansowym projektów;
- były niezbędne do realizacji celów projektów i zostały poniesione w związku z ich realizacją;
- zostały dokonane w sposób przejrzysty, racjonalny i efektywny;
- należycie je udokumentowano i wykazano we wnioskach o płatność.

Koszty pośrednie występujące w projekcie *Zwiększenie liczby miejsc wraz z poprawą jakości usług edukacyjnych w placówkach przedszkolnych na terenie gminy*, poniesiono zgodnie z pkt 8.4.2. Wytycznych w zakresie kwalifikowalności, na wydatki administracyjne związane z obsługą projektu³³. Rozliczono je, zgodnie z umową, stawką ryczałtową w wysokości 25% kosztów bezpośrednich, nie przekraczając ww. limitu³⁴.

(akta kontroli str. 190-209, 216-363, 564-765, 1271-1282, 1286-1289, 1299-1313)

1.4. Analizą objęto cztery zamówienia publiczne, przeprowadzone w związku z realizacją projektów opisanych w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia, w wyniku których zawarto umowy o łącznej wartości brutto 3 388,4 tys. zł, w tym jedno zamówienie, do udzielenia którego zastosowano przepisy Pzp³⁵, dwa dla których obowiązywała zasada konkurencyjności³⁶ i jedno przy przeprowadzeniu którego zastosowano rozeznanie rynku³⁷.

Przeprowadzone badania wykazały, że działania jednostki były zgodne z przepisami Pzp oraz Wytycznymi w zakresie kwalifikowalności (wersji obowiązującej w dniu wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, które zakończyło się podpisaniem umowy)³⁸. Nie stwierdzono nieprawidłowości w przygotowaniu, przeprowadzeniu

³² Dalej: „Wytyczne w zakresie kwalifikowalności”.

³³ Obsługa księgowo-organizacyjna projektu, asystent i koordynator projektu, zakup drobnych materiałów biurowych.

³⁴ Koszty pośrednie wyniosły: w 2018 r. – 49,6 tys. zł, w 2019 r. – 68,6 tys. zł i stanowiły 25% kosztów bezpośrednich w wysokości: w 2018 r. – 198,3 tys. zł, w 2019 r. – 274,2 tys. zł.

³⁵ Wykonanie robót budowlanych – budowa przedszkola, w projekcie pn. *Poprawa dostępności edukacji przedszkolnej poprzez budowę przedszkola samorządowego na terenie gminy Lubanie*.

³⁶ Przeprowadzenie w okresie od września 2018 r. do czerwca 2019 r. dodatkowych zajęć specjalistycznych w przedszkolu, w projekcie pn. *Zwiększenie liczby miejsc wraz z poprawą jakości usług edukacyjnych w placówkach przedszkolnych na terenie gminy Lubanie*.

³⁷ Wyposażenie placu sportowego w ramach integracji społecznej w projekcie pn. *Adaptacja budynków OSP w Ustroniu i Janowicach oraz dostosowanie i wyposażenie pomieszczeń w budynku GOK i placu sportowego w Lubaniu na cele aktywizacji społecznej*.

³⁸ W Urzędzie nie opracowano wewnętrznych procedur dotyczących udzielania zamówień publicznych.

i udzieleniu przedmiotowych zamówień. Prawidłowo stosowano zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Realizacja zamówień (pod kątem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawców) była zgodna z treścią zawartych umów.

(akta kontroli str. 20-68, 1016-1088)

1.5. Na podstawie zbadanej próby trzech projektów opisanych w pkt 1.2. wystąpienia pokontrolnego oraz dodatkowo jednego projektu pn. *Budowa instalacji fotowoltaicznych na budynkach użyteczności publicznej gminy Lubanie*, realizowanego przy współfinansowaniu ze środków EFRR, zakończonego 30 października 2018 r. stwierdzono, że Gmina prawidłowo zachowała trwałość ww. projektów, według kryteriów określonych w umowach o dofinansowanie. Zgodnie z umowami, w przypadku projektów realizowanych przy współfinansowaniu ze środków EFRR, beneficjent został zobowiązany do zachowania trwałości projektów, zgodnie z art. 71 rozporządzenia ogólnego³⁹, przez okres 5 lat od daty płatności końcowej na rzecz beneficjenta. Zachowanie trwałości obowiązywało w odniesieniu do współfinansowanej w ramach projektu infrastruktury⁴⁰.

W przypadku projektu współfinansowanego ze środków EFS, zachowanie trwałości projektu miało polegać na utrzymaniu utworzonych w ramach projektu miejsc wychowania przedszkolnego, przez okres co najmniej dwóch lat od daty zakończenia realizacji projektu.

Ustalono m. in., że:

- zrealizowane w toku projektów inwestycje i zakupione środki trwałe były wykorzystywane w celach określonych we wnioskach i umowach o dofinansowanie⁴¹;
- beneficjent utrzymał cele projektu oraz wskaźniki produktu i rezultatu, za wyjątkiem liczby dzieci uczęszczających faktycznie do przedszkola w latach 2020, 2022 i 2023;
- wytworzone/zakupione środki trwałe znajdowały się w aktywach beneficjenta lub jednostek organizacyjnych gminy;
- zgodnie z umowami o dofinansowanie we wszystkich miejscach realizacji projektów umieszczono tablice pamiątkowe informujące o zrealizowaniu projektu ze środków unijnych.

(akta kontroli str. 363, 377-433, 1347, 1360-1380, 1382, 1439-1446, 1682-1687, 1704)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

NIK pozytywnie ocenia zrealizowanie przez Urząd wybranych umów o dofinansowanie w ramach RPO 2014-2020. Przedmiot każdej z trzech objętych badaniem, został w pełni zrealizowany zgodnie z jej treścią, osiągnięto zaplanowane cele oraz wskaźniki produktu. W jednym przypadku, pomimo osiągnięcia wskaźnika rezultatu, nie utrzymano go w trzech latach w okresie trwałości projektu, z przyczyn

³⁹ 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 nr 347, str. 320).

⁴⁰ Rozumianej jako środki trwałe zdefiniowane w Wytocznych.

⁴¹ Stan stwierdzony w trakcie oględzin przeprowadzonych 4 grudnia 2023 r. w Przedszkolu Samorządowym w Lubaniu, OSP w Janowicach i Ustroniu, GOK w Lubaniu i na placu sportowym w Lubaniu oraz 11 grudnia 2023 r. w budynkach użyteczności publicznej w Lubaniu (Urząd Gminy, GOK, Szkoła Podstawowa).

niezależnych od jednostki. Wszystkie objęte kontrolą wydatki poniesione w ramach projektów spełniały zasady kwalifikowalności, były racjonalne, niezbędne do realizacji zadań i zostały należycie udokumentowane. Zamówienia publiczne w ramach projektów udzielane były zgodnie z przepisami, a realizacja zamówień była zgodna z treścią zawartych umów. Prawidłowo realizowano określone w umowach obowiązki informacyjne i promocyjne. Do czasu zakończenia kontroli nie nastąpiło naruszenie trwałości badanych projektów.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Ewidencja wydatków budżetowych w ramach projektów

2.1. Zarządzeniem Wójta z 5 października 2015 r.⁴², zatwierdzono Zakładowy Plan Kont oraz Politykę – Zasady Rachunkowości dla projektów realizowanych przy udziale środków unijnych⁴³. W Urzędzie dla wszystkich zbadanych projektów, zgodnie z umowami o dofinansowanie, wyodrębniono ewidencję księgową, umożliwiającą identyfikację poszczególnych operacji księgowych i bankowych dla wydatków ponoszonych w ramach tych projektów. Stosowana dla projektów unijnych ewidencja księgową spełniała wymogi ustawy o rachunkowości i polityki rachunkowości.

(akta kontroli str. 69-84, 435-462, 800-1015, 1207-1208)

2.2. W toku realizacji projektów pn. *Poprawa dostępności edukacji przedszkolnej poprzez budowę przedszkola samorządowego na terenie gminy Lubanie oraz Adaptacja budynków OSP w Ustroniu i Janowicach oraz dostosowanie i wyposażenie pomieszczeń w budynku GOK i placu sportowego w Lubaniu na cele aktywizacji społecznej*, wytworzono, dostosowano i zakupiono następujące środki trwałe:

- budynek przedszkola o wartości początkowej brutto w wysokości 3 408,3 tys. zł⁴⁴;
- świetlica w OSP w Janowicach o zwiększonej w wyniku przeprowadzonej inwestycji wartości brutto o kwotę 803,3 tys. zł⁴⁵;
- świetlica w OSP w Ustroniu o zwiększonej w wyniku przeprowadzonej inwestycji wartości brutto o kwotę 633,5 tys. zł⁴⁶;
- wyposażenie sal przedszkolnych – środki trwałe niskocenne o wartości łącznej 144,4 tys. zł oraz środki trwałe bez efektu rzeczowego w kwocie łącznej 54,5 tys. zł⁴⁷;
- wyposażenie kuchni przedszkola – środki trwałe o wartości jednostkowej powyżej 10,0 tys. zł w łącznej kwocie 60,3 tys. zł⁴⁸ oraz środki trwałe niskocenne o wartości łącznej 119,3 tys. zł;
- wyposażenie placu sportowego o łącznej wartości brutto 24,8 tys. zł⁴⁹;
- budynek GOK – o zwiększonej, w wyniku przeprowadzonej inwestycji, wartości brutto o kwotę 23,0 tys. zł⁵⁰;

⁴² Nr 0050.59.2015.

⁴³ Dalej: „polityka rachunkowości”.

⁴⁴ Decyzją Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego we Włocławku z 6 lipca 2018 r. udzielono pozwolenia na użytkowanie budynku. Budynek przyjęty do użytkowania na podstawie dokumentów OT nr 5/2018 z 31 sierpnia 2018 r. i nr 21/2018 z 23 października 2018 r.

⁴⁵ Protokół odbioru końcowego z 14 lipca 2021 r. Wprowadzono do ewidencji środków trwałych dokumentem OT nr 81/2021 z 26 sierpnia 2021 r.

⁴⁶ Protokół odbioru końcowego z 14 lipca 2021 r. Wprowadzono do ewidencji środków trwałych dokumentem OT nr 79/2021 z 11 sierpnia 2021 r.

⁴⁷ Drobne wyposażenie o cenie jednostkowej nie przekraczającej 350,00 zł.

⁴⁸ Przyjęte do użytkowania na podstawie dokumentów OT nr 6-9/2018 z 31 sierpnia 2018 r.

⁴⁹ Protokół odbioru końcowego z 8 czerwca 2021 r. Wprowadzono do ewidencji środków trwałych dokumentem OT nr 52/2021 z 8 czerwca 2021 r.

⁵⁰ Protokół odbioru końcowego z 14 lipca 2021 r. Zwiększono wartość budynku dokumentem OT nr 114/2021 z 14 lipca 2021 r.

które księgowano w trakcie trwania inwestycji na koncie 080 (środki trwałe w budowie), a z chwilą przyjęcia do użytkowania przeksięgowywano na konto 011 (środki trwałe) lub 013 (pozostałe środki trwałe). Wyjątek stanowiły środki trwałe bez efektu rzeczowego, które bezpośrednio obciążały fundusz jednostki (konto 800). Budynek przedszkola oraz wyposażenie kuchni i sal przedszkolnych przekazano do użytkowania Dyrektorowi przedszkola, protokołami z 1 września 2018 r.⁵¹ Budynek GOK po zwiększeniu jego wartości, protokołem z 30 lipca 2021 r. przekazano Dyrektorowi GOK⁵².

Ustalono, że kwota 12,7 tys. zł poniesiona tytułem opracowania wniosku o dofinansowanie projektu, zaksięgowana na koncie 080 (środki trwałe w budowie) inwestycji pn. „Budowa przedszkola samorządowego w Lubaniu 2015-2018”, powinna obciążyć bezpośrednio koszty bieżące w momencie poniesienia wydatku. Powyższe opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Środki trwałe w okresie ich budowy zostały ujęte w księgach rachunkowych Urzędu zgodnie z ich treścią ekonomiczną oraz przepisami ustawy o rachunkowości. Środki pozostające w zasobach Urzędu (tj. świetlice OSP w Ustroniu i Janowicach oraz wyposażenie placu sportowego) zaklasyfikowano w odpowiedniej grupie Klasyfikacji Środków Trwałych⁵³ i prawidłowo amortyzowano według odpowiedniej stawki amortyzacyjnej.

Poniesione koszty bieżące w projekcie pn. *Zwiększenie liczby miejsc wraz z poprawą jakości usług edukacyjnych w placówkach przedszkolnych na terenie gminy Lubanie*, w łącznej kwocie w 2018 r. w wysokości 247,8 tys. zł, a w 2019 r. w wysokości 342,8 tys. zł, zostały ujęte w księgach rachunkowych Urzędu, na odpowiednich kontach zespołu „4”, zgodnie z ich treścią ekonomiczną oraz przepisami ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli str. 284-291, 297-298, 300-306, 308-363, 440-441, 448-455, 813-822, 1260-1267, 1360-1380, 1447-1487)

2.3. Ponoszone w ramach realizacji projektów wydatki klasyfikowano zgodnie z art. 39 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁴ oraz załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁵⁵, za wyjątkiem łącznej kwoty wydatków niekwalifikowalnych w wysokości 632,8 tys. zł, objętych budżetami projektów pn. *Poprawa dostępności edukacji przedszkolnej poprzez budowę przedszkola samorządowego na terenie gminy Lubanie* i *Adaptacja budynków OSP w Ustroniu i Janowicach oraz dostosowanie i wyposażenie pomieszczeń w budynku GOK i placu sportowego w Lubaniu na cele aktywizacji społecznej*, które zakwalifikowano do § 6050 klasyfikacji budżetowej, zamiast § 6059. Powyższe opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wydatki ponoszono także zgodnie z kwotami wykazanymi w Wieloletnich Prognozach Finansowych Gminy Lubanie⁵⁶, nie przekraczając limitu zobowiązań danego roku.

(akta kontroli str. 458, 460, 1396, 1420, 1488-1624)

⁵¹ Wyksięgowano z ksiąg rachunkowych Urzędu, z kont 011 i 013 (Ma) i obciążono fundusz jednostki – konto 800 (Wn). Dokumenty PT nr 1-6/2018 z 1 września 2019 r.

⁵² Wyksięgowano zwiększenie wartości z ksiąg rachunkowych Urzędu z konta 011 (Ma) i obciążono fundusz jednostki – konto 800 (Wn). Dokument PT nr 9/2021 z 30 lipca 2021 r.

⁵³ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) z dnia 3 października 2016 r. (Dz. U. poz. 1864).

⁵⁴ Dz. U. 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: „ufp”.

⁵⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji budżetowej”.

⁵⁶ Kolejne Uchwały Rady Gminy Lubanie w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Lubanie na lata 2017-2024, 2018-2027, 2019-2027, 2020-2027, ze zmianami.

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

1. Na koncie 080 (Wn), 240 (Ma), inwestycji pn. „Budowa przedszkola Samorządowego w Lubaniu 2015-2018” zaksięgowano w 2017 r. wydatki w łącznej kwocie 12,7 tys. zł, za opracowanie wniosku o dofinansowanie projektu pn. *Poprawa dostępności edukacji przedszkolnej poprzez budowę przedszkola samorządowego na terenie gminy Lubanie*⁵⁷, które zostały ujęte następnie w wartości wytworzonego środka trwałego, co było niezgodne z art. 28 ust. 3 i 8 ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli str. 300-301, 364-376, 440, 449)

Wójt Gminy podała w wyjaśnieniach m.in., że powyższy koszt został uznany za ogół kosztów związanych z wykonaniem zdania inwestycyjnego, poniesionych w okresie od jego przygotowania do realizacji, do czasu zakończenia i rozliczenia inwestycji. Katalog kosztów jest otwarty i obejmuje wszelkie koszty, których poniesienie jest związane z budową środka trwałego. Koszt został poniesiony po wykonaniu projektu budowlanego dla danej inwestycji.

(akta kontroli str. 464, 467)

NIK nie kwestionuje tego, że art. 28 ust. 3 i 8 ustawy o rachunkowości nie zamykają katalogu kosztów wytworzenia środków trwałych, zauważa jednak, że wydatki poniesione na pozyskanie dofinansowania nie stanowią kosztów związanych (bezpośrednio bądź pośrednio) z budową środka trwałego, zatem nie powinny zwiększać jego wartości początkowej. Do wartości początkowej środka trwałego zaliczyć można tylko wydatki ściśle związane z jego nabyciem bądź wytworzeniem, a wydatki poniesione na opracowanie wniosku o dofinansowanie, stanowią koszt związany z pozyskaniem środków na inwestycję, a nie z samym procesem inwestycyjnym. Wydatki te nie są niezbędne do uczynienia środka trwałego zdatnym do używania. Z punktu widzenia wytworzenia środka trwałego bez znaczenia pozostaje okoliczność jakie jest źródło finansowania inwestycji. Zatem koszty związane z pozyskaniem dofinansowania powinny obciążać koszty bieżące w momencie poniesienia wydatku.

2. Kwoty wydatków niekwalifikowalnych objętych budżetami dwóch projektów⁵⁸, tj:
 - projektu pn. *Poprawa dostępności edukacji przedszkolnej poprzez budowę przedszkola samorządowego na terenie gminy Lubanie* w wysokości 378,5 tys. zł, poniesionych w 2018 r.;
 - projektu pn. *Adaptacja budynków OSP w Ustroniu i Janowicach oraz dostosowanie i wyposażenie pomieszczeń w budynku GOK i placu sportowego w Lubaniu na cele aktywizacji społecznej* w wysokości 254,3 tys. zł, poniesionych w 2021 r.,

zostały zakwalifikowane do § 605 klasyfikacji budżetowej z czwartą cyfrą „0”, zamiast „9”. Skutkiem powyższego było wykazanie w sprawozdania Rb-28 za lata 2018 i 2021 nieprawidłowych wartości wydatków sklasyfikowanych w §§ 6050 i 6059.

Zgodnie z załącznikiem nr 4 „klasyfikacja paragrafów wydatków i środków (z objaśnieniami)” do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji budżetowej, grupa *wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, w tym wydatki budżetu środków europejskich*

⁵⁷ Poniesione na podstawie umowy nr 1/2017 oraz faktur nr 20/2017 z 6 marca 2017 r. i nr 102/2017 z 16 października 2017 r., na rzecz Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego – Oddział w Bydgoszczy.

⁵⁸ Ujętych we wnioskach i objętych umowami o dofinansowanie.

obejmuje wydatki klasyfikowane w paragrafach z odpowiednią czwartą cyfrą, stosowaną dla środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, tj. odpowiednio: „1”, „2”, „5”, „6”, „7” (w zakresie budżetu środków europejskich), „8”, „9”. Dodatkowo wskazano, że czwartą cyfrę „9” paragrafu klasyfikacji budżetowej, stosuje się do oznaczenia wydatków ponoszonych w trakcie realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy, z wyłączeniem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2, pkt 5 lit. c i d oraz pkt 6 ustawy (do których stosowana jest czwarta cyfra 6 lub 2), stanowiących krajowy wkład publiczny w realizację programu lub projektu. Źródłem finansowania tych wydatków mogą być na przykład środki pochodzące z budżetu państwa (z wyłączeniem środków otrzymanych z tytułu pożyczki na prefinansowanie) bądź środki własne jednostek sektora finansów publicznych.

Również w polityce rachunkowości Urzędu – załącznik nr 3, pkt II.2 wskazano, że wydatki, które gmina ponosi ze środków pomocowych należy klasyfikować do właściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej, dodając jako czwartą cyfrę np. „7”, a wydatki pochodzące ze środków własnych gminy ujmować do odpowiedniego paragrafu dopisując cyfrę „9”.

(akta kontroli str. 83, 308-349, 458, 460, 1271-1282, 1289, 1396, 1420, 1645-1657, 1662-1675)

Wójt Gminy wyjaśniła, powołując się na ww. przepis rozporządzenia w sprawie klasyfikacji i interpretację jednego z serwisów informacji prawnej, że wydatki niekwalifikowalne dotyczące projektów dofinansowanych z funduszy unijnych powinny zostać zakwalifikowane do odpowiednich paragrafów z czwartą cyfrą „0”. Wydatki kwalifikowalne na realizację projektu przy udziale środków unijnych klasyfikowane są z czwartą cyfrą „7” i „9”, gdzie udział środków unijnych określony procentowo w umowie o dofinansowanie, klasyfikowany jest z czwartą cyfrą „7”, a uzupełnienie wydatków kwalifikowalnych, tj. wkład własny gminy klasyfikowany jest z czwartą cyfrą „9”.

(akta kontroli str. 463-465, 468, 1348-1352)

NIK zauważa, że ww. załącznik nr 4 do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji budżetowej opisując czwartą cyfrę paragrafu do wydatków ponoszonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE nie przewiduje stosowania, jako czwartej cyfry „0”. Odnosząc się do rodzaju wydatków finansujących ww. projekty, opisane we wnioskach i umowach o dofinansowanie, rozporządzenie w sprawie klasyfikacji budżetowej, w stosunku do czwartej cyfry paragrafu, identyfikującej źródło finansowania wydatku, dopuszcza stosowanie cyfr „7” lub „9”. Cyfra „7” dotyczy wydatków pokrytych środkami otrzymanymi z UE, natomiast pozostałe wydatki w zakresie w jakim finansują projekt opisany w umowie o dofinansowanie (czyli także wydatki niekwalifikowalne), objęte wskazaną w umowie wartością projektu (a wcześniej wnioskiem aplikacyjnym) powinny zostać ujęte z czwartą cyfrą „9”.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prawidłowo dla wszystkich objętych kontrolą projektów wyodrębniono ewidencję księgową, w której zgodnie z treścią ekonomiczną oraz przepisami ustawy o rachunkowości ujmowano realizowane inwestycje i dokonywane zakupy. W jednym przypadku ujęto jednak w wartości środka trwałego koszt w wysokości 12,7 tys. zł niezwiązany z jego wytworzeniem. Ponadto kwotę 632,8 tys. zł wydatków niekwalifikowalnych, ujętą w umowach o dofinansowanie i budżetach projektów, zaklasyfikowano z błędną czwartą cyfrą paragrafu.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Ujmowanie w księgach rachunkowych operacji gospodarczych dotyczących wytwarzanych środków trwałych, zgodnie z ich treścią ekonomiczną.
 2. Prawidłowe klasyfikowanie wydatków niekwalifikowalnych objętych umowami o dofinansowanie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, 21 grudnia 2023 r.

Kontrolerzy
(-) Monika Kazimierczak
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p. o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobacki

(-) Jolanta Szydłowska-Hęsiak
Główny specjalista kontroli
państwowej