



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.006.04.2022

**Pan
Leszek Włodarski
Burmistrz Łęcznej**

Plac Kościuszki 5
21-010 Łęczna

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/22/068 – Inwestycje w obiekty dziedzictwa kulturowego i naturalnego finansowane z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łęcznej (dalej: Urząd lub UM), Plac Kościuszki 5, 21-010 Łęczna.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Włodarski, Burmistrz Łęcznej, od 23 listopada 2018 r. Poprzednio, tj. od 9 grudnia 2014 r. do 22 listopada 2018 r., Burmistrzem Łęcznej był Teodor Edwin Kosiarski.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja projektów w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i naturalnego w ramach działania 7.1 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020. 2. Osiągnięcie zakładanych efektów projektów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2022 (do 6 czerwca), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały wpływ na działalność jednostki w zakresie objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Katarzyna Kuzioła, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/57/2022 z 6 kwietnia 2022 r. (akta kontroli tom 1 str. 3-7, 228-229)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Gmina Łęczna (dalej: Gmina lub Beneficjent) zrealizowała i rozliczyła projekt pn. *Ochrona zasobów dziedzictwa kulturowego na terenie zespołu dworsko-parkowego Podzamcze* (dalej: Projekt), dofinansowany w ramach osi priorytetowej 7 *Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego*, działania 7.1 *Dziedzictwo kulturowe i naturalne* Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (dalej: RPO WL). Projekt został zakończony i rozliczony terminowo. Całkowita wartość Projektu wyniosła 2454,7 tys. zł, a kwota dofinansowania 1933,2 tys. zł³. Całkowita wartość Projektu była wyższa od pierwotnie zakładanej o 2,9% (2383,7 tys. zł). Zadania w Projekcie zrealizowano w sposób przewidziany w umowie o dofinansowanie. Wyboru wykonawcy robót budowlanych dokonano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴. Beneficjent określił wskaźniki produktu i rezultatu, kierując się wymaganiami Instytucji Zarządzającej (IZ) Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) Województwa Lubelskiego (WL) na lata 2014-2020. Zakładane wartości wskaźników zostały osiągnięte i utrzymane.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

³ Pierwotnie wynosiła 1933,9 tys. zł.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: Pzp.

Podejmowane przez Gminę działania związane z realizacją Projektu były spójne z polityką rozwoju Miasta Łęczna, mającą m.in. na celu rewitalizację zabytkowego parku Podzamcze z przyległą doliną rzeki Świnki i zwiększenie jego atrakcyjności jako terenu rekreacji mieszkańców. Zespół dworsko-parkowy od 2019 r. był wykorzystywany zgodnie z celem założonym w Projekcie.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały przede wszystkim na: złożeniu wniosków o płatność (na kwotę 2417,7 tys. zł) z naruszeniem terminów określonych w umowie o dofinansowanie oraz niezgodnym z umową ujęciu w tych wnioskach wydatków (na kwotę 757 tys. zł) po upływie trzech miesięcy od dnia ich poniesienia; naruszeniu zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców w siedmiu postępowaniach dotyczących wyboru wykonawców nadzoru inwestorskiego (na łączną kwotę 78,3 tys. zł); niewystarczająco rzetelnym sprawowaniu nadzoru inwestorskiego przez inspektorów branży konstrukcyjno-budowlanej, drogowej i elektrycznej; zaniżeniu o 62,7 tys. zł wartości środka trwałego w ewidencji księgowej; niezgodną z umową zmianą daty pomiaru jednego z trzech wskaźników bez wcześniejszego wnioskowania i uzyskania zgody w tym zakresie od IZ RPO WL.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja projektów w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i naturalnego w ramach działania 7.1 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020

Opis stanu faktycznego

1.1. W dniu 27 lipca 2017 r. pomiędzy Województwem Lubelskim a Gminą została zawarta umowa, nr RPLU.07.01.00-06-0062/16-00, o dofinansowanie projektu w ramach działania 7.1 RPO WL pn. *Ochrona zasobów dziedzictwa kulturowego na terenie zespołu dworsko-parkowego Podzamcze*. Całkowita wartość Projektu wynosiła 2 383 725,14 zł, a całkowite wydatki kwalifikowalne 2 035 691,28 zł. IZ RPO WL przyznała Gminie dofinansowanie w formie płatności ze środków europejskich w kwocie nieprzekraczającej 1 730 337,58 zł (nie więcej niż 85% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowalnych) i w formie dotacji celowej w kwocie nieprzekraczającej 203 569,12 zł (nie więcej niż 10% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowalnych), a Beneficjent zobowiązał się zapewnić wkład własny w wysokości nie mniejszej niż 101 784,58 zł (nie mniej niż 5% całkowitych wydatków kwalifikowalnych). Okres realizacji Projektu ustalono w umowie następująco: rozpoczęcie — 1 marca, zakończenie rzeczowe — 30 listopada i zakończenie finansowe — 31 grudnia 2018 r.

Projekt został wybrany do dofinansowania w wyniku konkursu nr RPLU.07.01.00-IZ.00-06-002/16, zorganizowanego przez Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego (UM WL), Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (DWEFRR). Wniosek o dofinansowanie został złożony przez Beneficjenta 28 lipca 2016 r.⁶ i uzyskał pozytywną rekomendację Komisji Oceny Projektów (pierwsze miejsce w rankingu – 96 punktów).

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Gmina Łęczna dokonała uzupełnienia/poprawy wniosku o dofinansowanie w dniu: 15 września 2016 r., 8 marca i 5 czerwca 2017 r.

Głównym celem Projektu było „zwiększenie atrakcyjności kulturowej, turystycznej i gospodarczej Gminy poprzez ochronę, wykorzystanie i zwiększenie dostępu do unikalnych zasobów dziedzictwa kulturowego o wartości zabytkowej, historycznej, turystycznej, krajobrazowej i przyrodniczej”. W Projekcie założono realizację 14 zadań, określonych następująco: adaptacja budynków folwarku - stajnia i obora (wartość całkowita zadania 412 462,10 zł), adaptacja budynku suszarni na wieżę widokową (477 655,10 zł), mała architektura (114 522,20 zł), budowa nawierzchni ścieżek, alei i placyków (256 338,86 zł), budowa oświetlenia (280 205,59 zł), gospodarka drzewostanem (11 826,35 zł), zieleń – wykonanie nasadzeń (343 891,08 zł), nadzór inwestorski w branży budowlanej (8500 zł), nadzór inwestorski w branży zieleni (12 000 zł), nadzór inwestorski w branży elektrycznej (6150 zł), nadzór archeologiczny (10 000 zł), wykonanie i uruchomienie strony internetowej (22 140 zł), promocja projektu (20 000 zł) i zarządzanie projektem (60 000 zł). We wniosku o dofinansowanie podano, że realizacja Projektu wynikała, m.in. z kontynuacji działań wcześniejszych oraz działań rewitalizacyjnych, które miały doprowadzić do powstania spójnego przestrzennie, społecznie i kulturowo obszaru Starego Miasta w Łęcznej (unikalnego układu urbanistycznego), tj. powstania kompletnego produktu turystycznego o regionalnej skali oddziaływania. Projekt był realizowany bez udziału partnera.

Beneficjent na etapie podpisania umowy o dofinansowanie posiadał i załączył do wniosku m.in. dokumenty niezbędne do realizacji inwestycji objętej Projektem: dokumentację techniczną (opracowaną na podstawie umowy z dnia 12 listopada 2015 r., ostatecznie przekazaną UM w dniu 17 maja 2016 r.⁷), kosztorys inwestorski, pozwolenie na budowę (z dnia 11 lipca 2016 r.) oraz inne wymagane w konkursie dokumenty (m.in. zgodę właściwego konserwatora zabytków z 21 czerwca 2016 r.).

Rzeczywiste rozpoczęcie realizacji Projektu nastąpiło 22 stycznia, zakończenie rzeczowe – 30 listopada, zakończenie finansowe – 31 grudnia 2018 r., a rozliczenie⁸ – 5 czerwca 2019 r. Całkowita wartość Projektu wyniosła 2 417 694,89 zł, całkowite wydatki kwalifikowalne – 2 109 768,33 zł, dofinansowanie 1 897 736,59 zł, a wkład własny Beneficjenta – 519 958,30 zł.

W dniu 3 lutego 2022 r. w Poznaniu podczas obchodów XIV Dnia Urbanisty na gali wręczenia nagród Burmistrz otrzymał II Nagrodę Towarzystwa Urbanistów Polskich za rewitalizację Parku Podzamcze w Łęcznej w kategorii zrewitalizowana przestrzeń publiczna w zieleni. Nagroda została przyznana przez Zarząd Główny Towarzystwa Urbanistów Polskich razem z Kapitułą Konkursu na najlepiej zagospodarowaną przestrzeń publiczną w Polsce.

W latach 2016-2022 Gmina realizowała również inne projekty w ramach działania 7.1, tj. *Rewitalizacja zespołu dworsko-parkowego Podzamcze* (dalej: Projekt pn. *Rewitalizacja zespołu*) i *Rewitalizacja zespołu dworsko-parkowego Podzamcze - II etap* (dalej: Projekt pn. *Rewitalizacja zespołu II*). W ramach tych projektów odpowiednio: zawarto umowy o dofinansowanie – 10 kwietnia 2017 r. (w wyniku konkursu nr RPLU.07.01.00-IZ.00-06-001/15) i 29 czerwca 2018 r. (RPLU.07.01.00-IZ.00-06-002/17). Całkowita wartość projektów wynosiła odpowiednio – 2 755 045,05 zł i 2 094 164,40 zł, w tym całkowite wydatki kwalifikowalne – 2 365 594,74 zł i 1 656 336,45 zł, dofinansowanie – 2 247 315 zł i 1 402 420,07 zł

⁷ Biuro projektowe wykonało dla Gminy następujące opracowania: koncepcja rewitalizacji Parku Podzamcze wraz z ogólną wyceną szacunkową, projekt budowlano-wykonawczy, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót, przedmiar robót i kosztorys inwestorski.

⁸ Przedstawienie przez Beneficjenta ostatniego poprawnie sporządzonego wniosku o płatność, który następnie został pozytywnie zweryfikowany i zatwierdzony przez IZ RPO WL.

i wkład własny beneficjenta – 507 730,05 zł i 691 744,33 zł. Głównym celem obydwu projektów było zwiększenie atrakcyjności turystycznej, krajobrazowej i gospodarczej Łęcznej poprzez rewitalizację i zwiększenie dostępności do obszarów o unikalnej wartości przyrodniczej, krajobrazowej, turystycznej, kulturowej, zabytkowej i historycznej.

Rozpoczęcie realizacji pierwszego ze wskazanych powyżej projektów nastąpiło 28 lutego 2017 r., zakończono go pod względem rzeczowym 30 listopada, a finansowym 31 grudnia 2017 r. Drugi projekt rozpoczęto 2 października 2017 r., a zakończono pod względem rzeczowym 30 listopada i finansowym, 31 grudnia 2020 r. Obiekty objęte projektami zostały przyjęte do użytkowania: 14 lutego 2018 r. i 23 czerwca 2020 r.

(akta kontroli tom 1 str. 37-53, 93-227, 286-373, 389-395, 401-422, 518,
tom 2 str. 3-124)

1.2. Z wyjątkiem kontroli dokumentacji postępowania o udzielenie zamówień publicznych, IZ RPO WL i inne uprawnione podmioty nie przeprowadziły kontroli Projektu.

(akta kontroli tom 1 str. 20-25)

1.3. Przygotowanie Projektu wynikało z dokumentów rozwoju Gminy o charakterze strategicznym, tj. *Strategii Rozwoju Gminy Łęczna na lata 2016-2025*⁹ i *Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Łęczna na lata 2016-2023*¹⁰. W Programie zawarto 19 przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w tym trzy dotyczyły parku Podzamcze, tj.: Budowa sieci monitoringu w dolinie Świnki i w parku Podzamcze, Rewitalizacja zespołu dworsko-parkowego Podzamcze oraz Przebudowa spichlerza w Podzamczu na potrzeby Środowiskowego Domu Samopomocy. Zgodnie z założeniami tego Programu głównymi celami realizacji ww. przedsięwzięć było: wybudowanie systemu monitoringu, który miał pozwolić na stworzenie strefy bezpieczeństwa w Parku Podzamcze i w dolinie rzeki Świnki; kompleksowa rewitalizacja zabytkowego zespołu dworsko-parkowego¹¹ o powierzchni około 17 ha podlegającego ochronie konserwatorskiej z dostosowaniem do współczesnych funkcji i potrzeb użytkowników; przebudowa i zmiana sposobu użytkowania istniejącego, nieużytkowanego budynku spichlerza w Podzamczu przez przystosowanie go do pełnienia funkcji Środowiskowego Domu Samopomocy.

Realizacja ww. przedsięwzięć miała wpłynąć m.in. na: wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w miejscach należących do dziedzictwa kulturalnego i naturalnego stanowiących atrakcje turystyczne, utworzenie nowych miejsc pracy, wzrost liczby użytkowników usług aktywizacji społeczno-zawodowej. W Programie przyjęto, że przedsięwzięcia te miały być realizowane (w latach 2017–2020) w ramach środków finansowych pochodzących m.in. z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i budżetu Gminy Łęczna.

W Strategii¹² założono generalne uporządkowanie i oczyszczenie miejskiej przestrzeni publicznej, w tym rewitalizację zabytkowego parku Podzamcze

⁹ Przyjętej uchwałą nr XXI/110/2016 Rady Miejskiej w Łęcznej z 25 maja 2016 r., dalej: Strategia.

¹⁰ Przyjętego uchwałą nr XXXV/185/2017 Rady Miejskiej w Łęcznej z 31 maja 2017 r., dalej: Program.

¹¹ Obejmująca: gospodarkę drzewostanem i porządkowanie terenu; wykonanie alei, placików, ścieżek i miejsc postojowych o nawierzchni mineralnej i brukowej; urządzenie terenów zielonych (4,70 ha); ustawienie elementów małej architektury; budowę oświetlenia; urządzenie terenu rekreacyjnego w formie sadu i łąki kwietnej; budowę placu zabaw z elementami integracyjnymi i utworzenie strony internetowej.

¹² W ramach celu operacyjnego – Rewitalizacja miejskiej przestrzeni publicznej w Łęcznej określonego w ramach jednego z czterech celów strategicznych – Podniesienie spójności przestrzennej i ochrona dziedzictwa kulturowego Gminy Łęczna jako czynnika rozwoju i integracji społecznej.

z przyległą doliną rzeki Świnki¹³. Sfinansowanie realizacji tego celu zaplanowano w ramach środków finansowych pochodzących z RPO WL 2014-2020 Osi Priorytetowej 7 oraz Osi nr 13 *Infrastruktura społeczna*. Również w wykazie kluczowych zadań inwestycyjnych zawartym w Strategii określono zadanie, pn. *Rewitalizacja zespołu dworsko-parkowego Podzamcze*, przewidziane do realizacji w latach 2017-2018.

Ujęcie w ww. dokumentach zadania inwestycyjnego pn. *Rewitalizacja zespołu dworsko-parkowego Podzamcze* poprzedziły konsultacje społeczne zarządzane przez Burmistrza. Z wniosków, zawartych w raporcie z konsultacji, w których udział wzięło 119 mieszkańców, wynika, że: mieszkańcy w znaczącej większości wskazali na park jako teren łączący w sobie funkcję spokojnego wypoczynku, który powinien być łatwo dostępnym i bezpiecznym miejscem spędzania wolnego czasu, pracy, rekreacji, wydarzeń kulturalnych, przeznaczonym dla jak największej liczby mieszkańców i odwiedzających.

(akta kontroli tom 1 str. 13-19, 27-34)

W latach 2016-2022 Gmina, w związku z prowadzoną polityką rozwoju, realizowała, oprócz wskazanych trzech projektów działania 7.1 również inne projekty dofinansowane w ramach RPO WL, innych programów operacyjnych lub programów rządowych, m.in: w ramach RPO WL na lata 2014-2020 (*Termomodernizacja Szkoły Podstawowej Nr 2 w Łęcznej* w latach 2018-2019, *Przebudowa budynku spichlerza w Podzamczu na potrzeby Środowiskowego Domu Samopomocy – 2018-2020*), w ramach Systemu zielonych inwestycji¹⁴ (*Termomodernizacja budynków placówek oświatowych w Łęcznej* w latach 2011-2016); z Funduszu Dróg Samorządowych (*Przebudowa ulicy Pasternik w Łęcznej* i *Przebudowa ulicy Gwarków w Łęcznej* w 2019 r., *Przebudowa ulicy Nadrzecznej w Łęcznej* w 2019 r. oraz *Przebudowa drogi gminnej nr 105194L w Ciechankach Krzesimowskich i Piotrówku Drugim* w 2020 r.).

(akta kontroli tom 1 str. 35-36, 87-92, 104-132)

1.4. W § 25 ust. 2 i 6 Regulaminu organizacyjnego UM¹⁵ określono zadania dla poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu związane z przygotowaniem, zarządzaniem i nadzorem nad realizacją projektów dofinansowywanych ze środków Unii Europejskiej (UE), tj.:

- Referatowi Inwestycji i Rozwoju Gminy (dalej: Referat IRG) przypisano zadania m.in. w zakresie: prowadzenia zadań inwestycyjnych Gminy (w tym przygotowywania, zlecania i zawierania umów na wykonawstwo inwestycji, nadzoru nad realizacją inwestycji, odbioru robót budowlanych); prowadzenia postępowań o udzielanie zamówień publicznych w trybach określonych w Pzp; planowania i prognozowania społeczno-gospodarczego rozwoju Gminy (w tym, opracowywania i aktualizowania Strategii); przygotowywania wniosków o dotacje/dofinansowanie ze środków pomocowych na planowane zadania inwestycyjne, realizowania i rozliczania projektów z udziałem zewnętrznych środków finansowych;

¹³ Obejmującą m.in.: oczyszczenie terenu parku, wytyczenie i budowę nowych ciągów pieszych i ścieżek rowerowych oraz modernizację istniejących, budowę i przebudowę oświetlenia parkowego, usunięcie zdegradowanej roślinności i wykonanie nowych nasadzeń, wykonanie ścieżek edukacyjnych, przyrodniczych i historycznych, budowę obiektów małej architektury służącej rekreacji i wypoczynkowi, monitoring parku.

¹⁴ GIS - Green Investment Scheme.

¹⁵ Zarządzenie Nr 53/2013 Burmistrza Łęcznej z 11 czerwca 2013 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Łęcznej (ze zmianami) oraz Zarządzenie nr 52/2019 Burmistrza Łęcznej z 18 kwietnia 2019 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Łęcznej (ze zmianami). Dalej: Regulamin UM.

- Referatowi Finansowemu powierzono m.in. prowadzenie ksiąg rachunkowych projektów finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶.

Zadania związane z bieżącym wdrażaniem Projektu, zarządzaniem oraz pozostałe zadania wynikające z realizacji Projektu były wykonywane na podstawie powierzenia dodatkowego zakresu obowiązków siedmiu pracownikom, tj.: osobom zatrudnionym odpowiednio na stanowisku: ds. planowania budżetu i sprawozdań; ewidencji majątku trwałego, funduszy i środków specjalnych; rozliczeń osobowych; inspektorowi ds. promocji i programów pomocowych; dwóm inspektorom ds. inwestycji oraz inspektorowi ds. zamówień publicznych. Pracownicy mieli wymagane kwalifikacje (uprawnienia) do realizacji przypisanych im zadań. Na potrzeby realizacji Projektu nie zatrudniano dodatkowych osób oraz nie zlecano realizacji zadań w zakresie zarządzania Projektem podmiotom zewnętrznym.

(akta kontroli tom 1 str. 234-252, 275-284, 396-400, 519-563)

1.5. W dniu 30 czerwca 2016 r. Beneficjent zawarł umowę (na kwotę 13 530 zł) z firmą zewnętrzną, której przedmiotem było opracowanie studium wykonalności i przygotowanie wniosku o dofinansowanie.

Zgodnie z § 2 umowy Gmina miała prawo kontrolować postępy wykonywanej pracy oraz jej jakość. Z prowadzonej na bieżąco kontroli pracownicy nie sporządzali dokumentów (protokołów kontroli, notatek służbowych). Burmistrz wyjaśnił m.in., że kontrola w takim zakresie prowadzona była na bieżąco przez wyznaczonych pracowników Urzędu, tj. podczas spotkań z przedstawicielami wykonawcy oraz podczas przeglądania efektów pracy wykonawcy – projektów dokumentów (studium wykonalności i wniosku o dofinansowanie) w systemie LSI2014. Gmina w terminie wynikającym z umowy otrzymała dokumentację będącą przedmiotem umowy i wypłaciła wykonawcy należne wynagrodzenie.

(akta kontroli tom 1 str. 396-400, tom 2 str. 3-124)

1.6. Zawarto trzy aneksy do umowy o dofinansowanie:

- Aneks nr 1 podpisany 1 grudnia 2017 r., z inicjatywy IZ, w związku ze zmianą zasad wdrażania RPO WL. Zmiany umowy, wynikające z aneksu, dotyczyły m.in. zasad rozliczania Projektu, zasad udzielania zamówień publicznych oraz niektórych postanowień dotyczących kwalifikowalności wydatków.
- Aneks nr 2 podpisany 24 lipca 2018 r., zgodnie z którym zwiększono kwoty wydatków. Całkowita wartość Projektu wyniosła 2 454 705,92 zł, całkowite wydatki kwalifikowalne 2 149 207,56 zł (w tym w formie płatności ze środków europejskich w kwocie 1 730 112,08 zł¹⁷ i w formie dotacji celowej w kwocie nieprzekraczającej 203 100,11 zł¹⁸), wkład własny 215 995,37 zł (stanowiący nie mniej niż 10,05% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowalnych). Przesunięto termin rozpoczęcia realizacji na 22 stycznia 2018 r. Aktualizacja wartości budżetu Projektu wynikała z wniosku Beneficjenta z 23 kwietnia 2018 r., w którym poinformował o konieczności wprowadzenia zmian wynikających z rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, które umożliwiły zawarcie umów z wykonawcami.
- Aneks nr 3 podpisany 13 sierpnia 2020 r., z inicjatywy IZ. Beneficjent złożył wniosek o zawarcie aneksu w związku z zakończeniem realizacji Projektu (tzw.

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

¹⁷ Nie więcej niż 80,50% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowalnych.

¹⁸ Nie więcej niż 9,45% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowalnych.

aneks porządkujący). Zmiany umowy, dotyczyły zmniejszenia kwoty wydatków: całkowita wartość Projektu wyniosła 2 417 694,89 zł, całkowite wydatki kwalifikowalne 2 109 768,33 zł (w tym w formie płatności ze środków europejskich w kwocie 1 698 363,49 zł i w formie dotacji celowej w kwocie nieprzekraczającej 199 373,10 zł), wkład własny 212 031,74 zł (stanowiący nie mniej niż 10,05% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowalnych).

(akta kontroli tom 1 str. 286-370)

1.7. Projekt był realizowany zgodnie z umową o dofinansowanie (wraz z aneksami) oraz aktualizowanym harmonogramem rzeczowo-finansowym. Według harmonogramu, załączonego do wniosku o dofinansowanie, zakładano realizację zadań od marca do grudnia 2018 r. Zmiany harmonogramu (wprowadzone w związku z zawarciem 24 lipca 2018 r. aneksu nr 2 do umowy)¹⁹ zostały zaakceptowane przez IZ RPO WL i dotyczyły następujących zagadnień: skrócenia terminu realizacji zadania dotyczącego gospodarki drzewostanem (pierwotnie do września, po aktualizacji do kwietnia 2018 r.); wydłużenia terminu wykonania nasadzeń zieleni (pierwotnie do września, po aktualizacji do listopada 2018 r.) oraz zarządzania Projektem (pierwotnie od marca, po aktualizacji od lutego 2018 r.). W związku z podpisaniem umów z wykonawcami wzrosły koszty zadań dotyczących: adaptacji budynków folwarku; małej architektury; budowy nawierzchni ścieżek, alei i placyków; budowy oświetlenia; gospodarki drzewostanem oraz nadzoru inwestorskiego w branży budowlanej, a także powstały oszczędności w zadaniach w zakresie: adaptacji budynku suszarni na wieżę widokową; wykonania nasadzeń; nadzoru inwestorskiego w branży zieleni; nadzoru inwestorskiego w branży elektrycznej; nadzoru archeologicznego; wykonania i uruchomienia strony internetowej; promocji i zarządzania Projektem.

Projekt został zakończony i rozliczony terminowo. W dniu 30 lipca 2019 r. dokonano rozliczenia płatności końcowej oraz rozpoczęto pięcioletni okres trwałości. Koszty całkowite zadania, wartość dofinansowania z UE oraz wkład własny były zgodne z kwotami, określonymi w Aneksie nr 3.

(akta kontroli tom 1 str. 286-370, tom 2 str. 3-124, 391-450, 452-483)

1.8. W związku z realizacją Projektu UM przekazał do IZ RPO WL dwa wnioski o płatność, które również pełniły funkcje sprawozdawczą (przy czym jeden był wnioskiem końcowym). Oba wnioski nie zostały złożone w terminie, określonym w § 5 pkt 5 umowy o dofinansowanie Projektu. IZ RPO WL wzywała Beneficjenta do uzupełnienia dokumentacji i dokonania korekty ich zapisów. Po uzupełnieniu wnioski zostały przez IZ RPO WL pozytywnie zweryfikowane i zatwierdzone. UM w sposób prawidłowy udokumentował i rozliczył poniesione wydatki kwalifikowalne, ale w obu przypadkach nie został zachowany w odniesieniu do niektórych wydatków termin trzech miesięcy od dnia poniesienia wydatku na ich złożenie do IZ RPO WL (w tym w ramach pierwszego wniosku dla sześciu wydatków, a w ramach drugiego wniosku dla ośmiu wydatków). Beneficjent zgodnie z § 5 ust. 12 umowy złożył wniosek o płatność końcową nie później niż w ciągu 60 dni od daty finansowego zakończenia realizacji Projektu wskazanej w § 3 ust. 1 pkt 3 umowy. Ogółem rzeczywista wartość wydatków wykazanych we wnioskach o płatność, poniesionych przez UM w związku z realizacją Projektu, wyniosła 2 417 694,89 zł, w tym wydatki kwalifikowalne 2 109 768,33 zł, dofinansowanie 1 897 736,59 zł, wkład własny 212 031,74 zł. Wydatki poniesione z własnych środków finansowych wyniosły 519 958,30 zł.

¹⁹ Harmonogram ten został ponownie zaktualizowany 22 czerwca 2020 r. na potrzeby zawarcia aneksu porządkującego do umowy.

Beneficjent poinformował IZ RPO WL, że podczas realizacji Projektu nie wystąpiły problemy mające wpływ na jego realizację.

(akta kontroli tom 1 str. 286-370, 394-395, 423-510, tom 2 str. 3-124)

1.9. Beneficjent prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową Projektu zgodnie z postanowieniami § 14 umowy o dofinansowanie oraz ewidencjonował operacje gospodarcze związane z jego realizacją i/lub sporządzał dowody księgowe zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁰ (z wyjątkiem nieujęcia w nakładach poniesionych na ulepszenie środka trwałego części wydatków). Według polityki rachunkowości, wprowadzonej zarządzeniami Burmistrza nr 159/2016 z dnia 27 grudnia 2016 r. i nr 23/2018 z dnia 2 sierpnia 2018 r. księgi rachunkowe prowadzone były w rejestrach, które pełniły funkcję dzienników pomocniczych. W wykazie dzienników pomocniczych (stanowiącym załącznik do polityki rachunkowości) figurował rejestr M37 Ochrona zasobów – ruiny. Zgodnie z ww. zarządzeniem Burmistrza nr 159/2016, w związku z realizacją Projektu plan kont został poszerzony o konta syntetyczne, niezbędne do księgowania operacji związanych z Projektem. Zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie zasadami księgowymi, dotyczącymi prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej, poszerzono analitykę kont, niezbędną do księgowania zdarzeń gospodarczych wynikających z Projektu.

Szczegółowemu badaniu poddano ewidencję księgową wyodrębnioną dla Projektu na kontach: 011/003, 080/002, 130/059, 130/060 i 130/061. Na kontach 130/059, 130/060 i 130/061 w 2018 r. w prawidłowy sposób zaksięgowano wpływy i wydatki na rachunku bankowym Beneficjenta. Po stronie Wn konta 080/002 zaksięgowano koszty poniesione w 2018 r., w łącznej kwocie 2 363 154,82 zł, związane z nabyciem: robót budowlanych, sprawowaniem nadzoru w branży: architektonicznej, konstrukcyjno-budowlanej, elektrycznej, drogowej, archeologicznej oraz zagospodarowaniem terenów zieleni. Przyjęcie środków trwałych w postaci: Parku Podzamcze nastąpiło 31 grudnia 2018 r. na podstawie dokumentów OT nr 8/IRG/2018, 10/IRG/2018, 11/IRG/2018, 12/IRG/2018, 13/IRG/2018 oraz 9/IRG/2018, a wartość środka trwałego (w tym jego ulepszenia) ustalono na podstawie salda Ma konta 080/002_I050_k_i394. Na koncie 011/003_I050 zwiększono wartość środka trwałego o 2 378 184,82 zł. Do nakładów poniesionych na ulepszenie środka trwałego nie zaliczono kosztu zarządzania Projektem, kosztów dotyczących wykonania i montażu tablicy pamiątkowej oraz dotyczących zaprojektowania, wykonania i uruchomienia podstrony internetowej.

(akta kontroli tom 2 str. 257-269, 304-305, 322-325, 332-333, 337-379, 390-495, tom 3 str. 423-455)

1. 10. Na realizację robót budowlanych, związanych z zadaniem ujętym w budżecie Gminy pn. *Rewitalizacja miasta Łęczna - II etap – dokumentacja techniczna rewitalizacji Parku Podzamcze* Gmina posiadała dokumentację projektową opracowaną w latach 2015-2016 (umowa z 12 listopada 2015 r.). Powyższą dokumentację²¹ stanowiła: koncepcja wraz ze wstępną wyceną szacunkową; projekt budowlano-wykonawczy rewitalizacji Parku Podzamcze; specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych; przedmiary robót; kosztorys inwestorski. Zamówienie zostało zrealizowane terminowo, nie zaistniały przesłanki do naliczenia kar umownych za opóźnienie w wykonaniu umowy. Gmina wypłaciła wykonawcy wynagrodzenie ryczałtowe w łącznej wysokości 154 365 zł, tj. w kwocie wynikającej

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm. Dalej: ustawa o rachunkowości.

²¹ Do dokumentacji dołączono oświadczenia o przejściu praw autorskich majątkowych do każdego z opracowań wchodzących w skład dokumentacji.

z zawartej umowy. Wypłata każdorazowo była realizowana po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego każdego z dwóch etapów projektowych i otrzymaniu prawidłowo wystawionej faktury VAT. Wydatki na opracowanie dokumentacji zostały ujęte w kosztach inwestycji stanowiącej pierwszy etap rewitalizacji Parku Podzamcze²². W związku z ubieganiem się o dofinansowanie zaktualizowano kosztorys inwestorski (7 grudnia 2017 r.). Podczas realizacji Projektu nie został ustanowiony obowiązek pełnienia nadzoru autorskiego. Projekt budowlano-wykonawczy został opracowany i sprawdzony przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w zakresie projektowania w wymaganej specjalności.

(akta kontroli tom 2 str. 3-6, 377-390, 551, 554, tom 3 str. 184-351)

1.11. W trakcie realizacji Projektu przeprowadzono jedno postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane pn.: *Zabezpieczenie i adaptacja obiektów dawnego folwarku w Parku Podzamcze* o wartości zamówienia 2 319 034,92 zł. Postępowanie, stosownie do postanowień § 10 umowy o dofinansowanie, zostało przeprowadzone z zastosowaniem zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Szacunkową wartość zamówień określono terminowo, na podstawie kosztorysu inwestorskiego. Opis przedmiotu zamówienia został sporządzony stosownie do zasad określonych w art. 29–31 Pzp.

Burmistrz powołał komisję przetargową, o której mowa w art. 19 Pzp oraz stosownie do przepisów art. 18 ust. 2 i art. 21 ust. 3 Pzp określił organizację, skład i tryb pracy oraz zakres obowiązków jej członków, którzy złożyli oświadczenia o bezstronności, wymagane art. 17 ust. 2 Pzp. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia (siwz) zawierała elementy wskazane w art. 36 Pzp oraz została w ustawowym terminie udostępniona na stronie internetowej Urzędu. Zamawiający określił warunki udziału w postępowaniu i wymagane od wykonawców środki dowodowe w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiającą ocenę zdolności wykonawcy do należytego jego wykonania, tj. zgodnie z: art. 22 ust. 1–1b, art. 22a, art. 22c ust. 1 pkt 3, 22d, art. 23, art. 33 ust. pkt 1 i art. 36 ust. 1 Pzp, jak również żądał przedłożenia wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania (art. 25–26 Pzp). Zamawiający niezwłocznie po otwarciu ofert dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów oceny określonych zgodnie z art. 91 ust. 1–3a Pzp. Wykonawca, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, wniósł wadium w stosownym terminie i kwocie oraz na odpowiedni okres. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy zostało wniesione zgodnie z art. 148 i 150 Pzp (w formie gwarancji ubezpieczeniowej na kwotę 115 951,75 zł, stanowiącej 5% umownej wartości zamówienia). Umowa o udzielenie zamówienia publicznego została zawarta z zachowaniem terminów określonych w art. 94 ust. 1 Pzp, a zakres świadczenia wykonawcy, wynikający z jej postanowień, był tożsamy z zobowiązaniem zawartym w ofercie. Zamawiający spełnił obowiązki informacyjne poprzez publikację stosownych ogłoszeń na stronie Biuletynu Informacji Publicznej i w siedzibie Urzędu (art. 40 ust. 1 i 2 oraz art. 95 ust. 1) oraz zgodnie z dokumentacją źródłową sporządził protokół postępowania zawierający elementy określone w art. 96 ust. 1 Pzp. Umowa z wykonawcą zawierała postanowienia dotyczące rękojmi i gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy, kar umownych oraz odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia, zgodnie ze warunkami określonymi w siwz i ofertą złożoną przez wykonawcę w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Wykonawca udzielił zamawiającemu gwarancji jakości wykonania robót

²² Tj. w ramach projektu *Rewitalizacja zespołu dworsko-parkowego Podzamcze*.

na okres 72 miesięcy zgodnie z § 12 umowy, licząc od daty odbioru końcowego na warunkach w niej określonych i przekazał zamawiającemu dokument gwarancyjny zgodny z wzorem stanowiącym załącznik do siwz.

(akta kontroli tom 2 str. 3-6, 125-190, tom 3 str. 3-4, tom 4 str. 3-16, 161-162)

W związku z realizacją Projektu udzielono również ośmiu zamówień publicznych o wartości poniżej 30 tys. euro zgodnie z Regulaminem Zamówień Publicznych (dalej: Regulamin ZP) w zakresie: opracowania dokumentacji technicznej rewitalizacji Parku Podzamcze (154 365 zł), sprawowania nadzoru inwestorskiego (w branży: elektrycznej (5781 zł), zieleni (7150 zł), konstrukcyjno-budowlanej (14 200 zł), drogowej (7600 zł) i prowadzenia nadzoru archeologicznego (6400 zł) przy realizacji inwestycji pn. *Zabezpieczenie i adaptacja obiektów*, zaprojektowania, wykonania i montażu tablicy informacyjnej i tablicy pamiątkowej dla projektów dofinansowanych ze środków europejskich i środków krajowych w ramach RPO WL na lata 2014–2020 (3862,20 zł²³) oraz realizacji usługi dotyczącej zaprojektowania, wykonania i uruchomienia podstrony istniejącej witryny internetowej o kolejne podstrony przeznaczone do prezentowania rezultatów dwóch realizowanych projektów²⁴. Przy realizacji zamówienia na opracowanie studium wykonalności i wniosku o dofinansowanie dla Projektu (13 530 zł) oraz sprawowanie nadzoru inwestorskiego w branży architektonicznej (2988,90 zł), za zgodą Burmistrza, odstąpiono od stosowania zasad Regulaminu ZP.

(akta kontroli tom 2 str. 3-6, tom 3 str. 5-29, 184-387, 423-548)

Trzy zamówienia, przeprowadzone w oparciu o Regulamin ZP, spośród ośmiu powyżej wskazanych w Projekcie, a także po dwa zamówienia realizowane w ramach projektów *Rewitalizacja zespołu I* i *Rewitalizacja zespołu II* zostały udzielone byłym lub aktualnie²⁵ zatrudnionym pracownikom UM. Dotyczyło to następujących zadań, wykonywanych w związku z robotami budowlanymi inwestycji *Zabezpieczenie i adaptacja obiektów dawnego folwarku w Parku Podzamcze*, po podpisaniu umowy z wykonawcą (22 stycznia 2018 r.):

– Nadzór inwestorski w branży konstrukcyjno-budowlanej (14 200 zł).

Wniosek z 30 stycznia 2018 r. o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego został zaakceptowany przez poprzedniego Burmistrza. Osobą odpowiedzialną za przeprowadzenie postępowania był inspektor ds. inwestycji w Referacie IRG. Zapytanie ofertowe zostało wysłane e-mailem do trzech potencjalnych wykonawców, w tym do jednego, który był jednocześnie pracownikiem UM i pełnił funkcję kierownika Referatu IRG (tj. był bezpośrednim przełożonym ww. pracownika). Wszystkie oferty wpłynęły w terminie i zostały zadekretowane przez Burmistrza na kierownika Referatu IRG i pracownika przeprowadzającego postępowanie. Ofertę z najniższą ceną złożył wykonawca, który był jednocześnie kierownikiem Referatu IRG i który od 11 lutego 2015 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych był zastępcą przewodniczącego stałej komisji przetargowej do przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Komisja ta przeprowadziła w okresie grudzień 2017 r. - styczeń 2018 r. postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na realizację inwestycji pn. *Zabezpieczenie i adaptacja obiektów dawnego folwarku w Parku Podzamcze*.

– Nadzór inwestorski w branży zieleni (7150 zł).

²³ Kwota za jedną tablicę wynosiła 1931,10 zł.

²⁴ *Ochrona zasobów dziedzictwa kulturowego na terenie zespołu dworsko-parkowego Podzamcze* (2000 zł), *Przebudowa spichlerza w Podzamczu na potrzeby Środowiskowego Domu Samopomocy*.

²⁵ Oznacza okres zatrudnienia zawarty w latach 2016-2022.

Wniosek z 30 stycznia 2018 r. o wszczęcie postępowania został zaakceptowany przez poprzedniego Burmistrza. Zapytanie ofertowe zostało wysłane (w dniu 2 lutego 2018 r.) za pośrednictwem e-maila do trzech potencjalnych wykonawców, w tym do byłego²⁶ i przyszłego²⁷ pracownika UM, który w okresie od 4 grudnia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. zatrudniony był na umowę zlecenia. W ramach obowiązków wynikających z umowy zlecenia pełnił m.in. funkcję przewodniczącego²⁸ stałej komisji przetargowej oraz weryfikował i aktualizował kosztorysy inwestorskie dla planowanych i realizowanych przez Urząd zadań inwestycyjnych, w tym dokonywał aktualizacji kosztorysów inwestorskich, które stanowiły podstawę ustalenia (w dniu 12 grudnia 2017 r.) wartości zamówienia dotyczącego inwestycji pn. *Zabezpieczenie i adaptacja obiektów dawnego folwarku w Parku Podzamcze*. Najkorzystniejszą ofertę złożył wykonawca, który był jednocześnie pracownikiem Urzędu i przewodniczącym stałej komisji przetargowej.

– Nadzór inwestorski w branży drogowej (7600 zł).

Wniosek z 14 lutego 2018 r. o wszczęcie postępowania został zaakceptowany przez byłego Burmistrza. Postępowanie przeprowadził również wskazany wcześniej inspektor ds. inwestycji w Referacie IRG. Zapytanie ofertowe zostało wysłane w dniu 14 lutego 2018 r. za pośrednictwem e-maila do trzech potencjalnych wykonawców, w tym do wykonawcy, który był jednocześnie pracownikiem UM zatrudnionym (od 1 grudnia 2005 r.) na stanowisku inspektora ds. inwestycji. Pracownik ten był jedną z dwóch²⁹ osób wykonujących czynności związane z przygotowaniem postępowania o udzielenie zamówienia dotyczącego inwestycji pn. *Zabezpieczenie i adaptacja obiektów dawnego folwarku w Parku Podzamcze*. Ofertę z najniższą ceną złożył wykonawca, który był jednocześnie inspektorem ds. inwestycji w Referacie IRG UM.

Zadania wynikające z wykonywania nadzoru w branży zieleni i w branży drogowej wskazani wyżej pracownicy wykonywali również przy realizacji projektów pn. *Rewitalizacja zespołu* i *Rewitalizacja zespołu II*. Wybór wykonawców na sprawowanie nadzoru inwestorskiego został dokonany również według zasad określonych w obowiązującym w Regulaminie ZP:

– Nadzór inwestorski w branży zieleni przy realizacji inwestycji pn. *Rewitalizacja zespołu* (10 620 zł).

Wniosek, z 13 lutego 2017 r. o wszczęcie postępowania został zaakceptowany przez poprzedniego Burmistrza. Zapytanie ofertowe zostało wysłane za pośrednictwem e-maila do trzech potencjalnych wykonawców, w tym do wykonawcy, który był jednocześnie pracownikiem Urzędu i przewodniczącym stałej komisji przetargowej. Najkorzystniejszą ofertę złożył ww. wykonawca, który sprawując nadzór inwestorski w branży zieleni w okresie od 30 marca do 15 grudnia 2017 r., był jednocześnie pracownikiem UM (od 9 lutego 2015 r. do 1 grudnia 2017 r.).

– Nadzór inwestorski w branży drogowej przy realizacji inwestycji pn. *Rewitalizacja zespołu* (16 600 zł).

Wniosek z 13 lutego 2017 r. o wszczęcie postępowania został zaakceptowany przez poprzedniego Burmistrza. Zapytanie ofertowe zostało wysłane za pośrednictwem

²⁶ Zatrudnionego na stanowisku asystenta od 9 lutego 2015 r. do 1 grudnia 2017 r.

²⁷ Zatrudnionego od 23 stycznia 2019 r. na stanowisku podinspektora ds. inwestycji.

²⁸ Od 11 lutego 2015 r.

²⁹ Drugą osobą był inspektor ds. inwestycji przeprowadzający opisane postępowania na nadzór w branży konstrukcyjno-budowlanej, zieleni i drogowej.

e-maila do trzech potencjalnych wykonawców, w tym do wykonawcy, który był jednocześnie pracownikiem UM. Ofertę z najniższą ceną złożył właśnie ten wykonawca - inspektor ds. inwestycji w UM.

– Nadzór inwestorski w branży zieleni przy realizacji inwestycji pn. *Rewitalizacja zespołu II* (10 950 zł).

Wniosek z 28 listopada 2018 r. o wszczęcie postępowania został zaakceptowany przez Burmistrza. Zapytanie ofertowe zostało wysłane za pośrednictwem e-maila do trzech potencjalnych wykonawców, w tym do wykonawcy, który był jednocześnie pracownikiem Urzędu i przewodniczącym stałej komisji przetargowej. Ofertę z najniższą ceną złożył ww. wykonawca, który sprawując nadzór inwestorski w branży zieleni w okresie od 20 grudnia 2018 r. do 15 kwietnia 2020 r., był jednocześnie pracownikiem UM (od 23 stycznia 2019 r.).

– Nadzór inwestorski w branży drogowej przy realizacji inwestycji pn. *Rewitalizacja zespołu II* (11 200 zł).

Wniosek z 28 listopada 2018 r. o wszczęcie postępowania został zaakceptowany przez Burmistrza. Zapytanie ofertowe zostało wysłane za pośrednictwem e-maila do trzech potencjalnych wykonawców, w tym do wykonawcy, który był jednocześnie inspektorem ds. inwestycji w UM (który nadzór inwestorski w branży drogowej pełnił przy projektach pn. *Rewitalizacja zespołu i Ochrona zasobów dziedzictwa*). Najkorzystniejszą ofertę złożył ww. wykonawca - inspektor ds. inwestycji UM.

Jedynym kryterium wyboru ofert w analizowanych postępowaniach była cena, wszystkie oferty wpłynęły do Urzędu w terminie. Wszystkie opisane postępowania przeprowadził ten sam pracownik zatrudniony na stanowisku inspektora ds. inwestycji w Referacie IRG.

(akta kontroli tom 2 str. 3-6, 270-303, 306-313, 325-327, 336, 391-393, tom 3 str. 3-4, 78-91, 123-134, 353-370, 377-422)

W obowiązującym w Urzędzie od 19 lutego 2021 r. Regulaminie zamówień publicznych³⁰ sformułowano zasady dotyczące wykonywania czynności związanych z przygotowaniem i realizacją postępowań. Zgodnie z § 6 ust. 1–3 Regulaminu pracownicy referatów zamawiających wykonują czynności w sposób zapewniający bezstronność i obiektywizm; powinny być one realizowane z należytą starannością oraz z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców; doboru pracowników do wykonywania tych czynności dokonują kierownicy referatów zamawiających w sposób dający rękojmię należytego wykonania powierzonych im zadań.

(akta kontroli tom 3 str. 30-64)

1.12. W wyniku wyboru wykonawców robót budowlanych w ramach Projektu zawarto jedną umowę w dniu 22 stycznia 2018 r. na roboty budowlane związane z zabezpieczeniem i adaptacją obiektów dawnego folwarku. Wykonawca zobowiązał się do wykonania prac w terminie do 15 października 2018 r. za kwotę 2 319 034,92 zł, którą Gmina wypłaciła zgodnie z postanowieniami § 5 umowy. Nadzór inwestorski w branży: elektrycznej realizowany był na podstawie umowy z 6 lutego 2018 r. na kwotę 5781 zł³¹, nad zagospodarowaniem terenów zieleni na podstawie umowy z 6 lutego 2018 r. na kwotę 7150 zł³², konstrukcyjno–budowlanej

³⁰ Zarządzenie wewnętrzne nr 3/2021 Burmistrza Miasta Łęczna w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Łęcznej o wartości poniżej kwoty 130 000 zł netto (dalej: Regulamin ZP1).

³¹ Zapłacono na podstawie faktury nr 64/N/2018 z dnia 20 listopada 2018 r.

³² Zapłacono na podstawie rachunku nr 13 z dnia 27 listopada 2018 r.

na podstawie umowy z 9 lutego 2018 r. na kwotę 14 200 zł³³, drogowej realizowany był na podstawie zamówienia z 19 lutego 2018 r. na kwotę 7600 zł³⁴ i architektonicznej na podstawie zamówienia z 29 stycznia 2018 r. na kwotę 2988,90 zł³⁵. Nadzór archeologiczny realizowany był na podstawie umowy z 9 lutego 2018 r. na kwotę 6400 zł³⁶.

Umowa z wykonawcą została zmieniona poprzez zawarcie Aneksu nr 1 z 12 października 2018 r. Zmiana dotyczyła wydłużenia do 31 października 2018 r. terminu zakończenia realizacji przedmiotu umowy, przypadającego pierwotnie na 15 października 2018 r. i została wprowadzona na wniosek wykonawcy, w związku z wystąpieniem m.in. okoliczności zapisanych w umowie (w § 4 ust. 2 pkt 6 lit. b). Wykonawca we wniosku wskazał, że w trakcie realizacji inwestycji zaistniała konieczność wykonania dodatkowych badań materiału, z którego wykonano mur dawnej suszarni chmielu, a w konsekwencji uzgodnień projektowych i rozwiązań zamiennych dotyczących sposobu montażu schodów wejściowych i galerii widokowej do istniejącego muru.

(akta kontroli tom 2 str. 3-6, 191-234, 270-274, 306-311, 326-329, 334-336, tom 3 str. 368-371, 387, tom 4 str. 3-160)

W umowie zabezpieczono interes zamawiającego. Dotyczyło to m.in.: okresu gwarancji na wykonane roboty³⁷; wysokości kary umownej za nieterminowe zakończenie realizacji zadania; wprowadzenia zapisów odnośnie zabezpieczenia należytego wykonania umowy; ustalenia warunków odbioru końcowego robót i pielęgnacji nasadzonej zieleni przez okres 12 miesięcy od daty końcowego odbioru robót.

(akta kontroli tom 4 str. 3-16, 161-162)

Przed dokonaniem zapłaty za wykonane roboty będące przedmiotem umowy, sporządzono protokół odbioru robót wykonanych w okresie rozliczeniowym. Wykonawca przedłożył do zapłaty osiem faktur, do których załączono ww. protokoły. Przedmiotowe protokoły zostały zweryfikowane i zaakceptowane przez właściwych inspektorów nadzoru.

Przed podpisaniem umowy Gmina posiadała wydaną przez Starostę Łęczyńskiego decyzję z 11 lipca 2016 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na wykonanie robót budowlanych (wykonanie robót budowlanych w Parku Podzamcze w zakresie zagospodarowania terenu, zabezpieczenia ruin folwarku, adaptacji budynku suszarni na wieżę widokową, przebudowy oświetlenia parkowego, przebudowy dróg i alejek parkowych, ustawienia elementów małej architektury w ramach rewitalizacji Parku Podzamcze). Decyzja ta została zmieniona (w związku z wnioskiem Gminy) decyzją z 10 lutego 2017 r. w zakresie podziału inwestycji na trzy etapy (etap II dotyczył wykonania robót budowlanych w Parku Podzamcze, które zostały zrealizowane w ramach Projektu).

(akta kontroli tom 2 str. 191-240, tom 3 str. 591-600)

1.13. Gmina jako inwestor, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁸, zapewniła dla realizacji Projektu opracowanie projektu budowlano-wykonawczego. Stosownie do wymogów art. 41 ust. 4 ww. ustawy zawiadomiła o terminie rozpoczęcia robót budowlanych

³³ Zapłacono na podstawie rachunku nr 1/2018 z dnia 30 listopada 2018 r.

³⁴ Zapłacono na podstawie rachunku nr 18/2018 z dnia 6 grudnia 2018 r.

³⁵ Zapłacono na podstawie faktury nr F 0002/12/2018 z dnia 11 grudnia 2018 r.

³⁶ Zapłacono na podstawie rachunku nr 27/2018 z dnia 23 listopada 2018 r.

³⁷ Wynosił on 72 miesiące, licząc od daty podpisania protokołu odbioru końcowego.

³⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łęcznej. Do zawiadomienia zostało dołączone oświadczenie kierownika budowy o przyjęciu obowiązków oraz o sporządzeniu planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Ustanowiono inspektorów nadzoru inwestorskiego w branży: architektonicznej (nadzór ten jako jedyny został wskazany w szczegółowych wymaganiach dotyczących nadzoru na budowie w decyzji Starosty Łęczyńskiego dotyczącej zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę), elektrycznej, zieleni, konstrukcyjno-budowlanej, drogowej. Ustanowiono również osobę sprawującą nadzór archeologiczny (zgodnie z wymogami zawartymi w decyzji Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, dalej: LWKZ).

(akta kontroli tom 2 str. 3-6, 272-274, 306-311, 314-315, 326-329, 334-336, tom 3 str. 367-372, 386-387, 584-600, tom 4 str. 18-22)

Zapisy w dzienniku budowy analizowanego zadania inwestycyjnego dokumentowały przebieg robót budowlanych. Kierownicy robót³⁹ oraz kierownik budowy dokonywali wpisów, m.in. dotyczących wykonania robót zanikających lub ulegających zakryciu. Odbiór wykonanych robót budowlanych w Parku Podzamcze odbył się zgodnie z warunkami określonymi w umowie z wykonawcą.

Komisja w składzie (zastępca Burmistrza i dwóch pracowników Referatu IRG) w obecności kierownika budowy oraz wykonawcy robót w protokole z czynności odbiorowych z dnia 9 listopada 2018 r. stwierdziła m.in., że: nawierzchnie szutrowe nie były wykonane zgodnie z zaleceniami producenta nawierzchni, posiadały miejscowe nierówności i wymagały ponownego wyprofilowania i zagęszczenia; brakowało części podbudowy płytek pod ławkami; wystąpiły miejscowe zapadnięcia i nierówności w nawierzchni kostki klinkierowej; wymagało poprawy nadproże przy wejściu do ruin stajni od strony północnej; nieprawidłowo dokonano montażu opraw oświetleniowych w gruncie i wykonano instalację oświetleniową w wieży. Komisja stwierdziła, iż wady nadają się do usunięcia i zobowiązała do tego wykonawcę w terminie do 20 listopada 2018 r.

Komisja w ww. składzie w dniu 20 listopada 2018 r., w obecności kierownika budowy oraz inspektorów nadzoru w branży konstrukcyjno-budowlanej, elektrycznej i zieleni, na podstawie przedstawionych dokumentów oraz kontroli obiektu, ustaliła m.in., że: roboty wykonane od 22 stycznia do 31 października 2018 r. zostały wykonane zgodnie z umową, projektem i ofertą; inwestycja nie posiada żadnych wad; jakość wykonanych robót i użytych materiałów ocenia się jako dobrą; inwestycja spełnia warunki wymagane dla jej właściwego użytkowania; dokonano odbioru końcowego. Wykonawca przekazał inwestorowi: oświadczenie kierownika budowy o zakończeniu budowy obiektu budowlanego, dziennik budowy, dokumentację powykonawczą (zawierającą m.in.: orzeczenia o jakości materiału, deklaracje właściwości użytkowych, deklaracje producenta, deklaracje i certyfikaty zgodności wbudowanych materiałów, orzeczenia i atesty, świadectwa odbioru, świadectwo kontroli jakości, oświadczenie geodety i inwentaryzację geodezyjną powykonawczą) oraz kartę gwarancyjną.

(akta kontroli tom 2 str. 237-245, tom 3 str. 360-362, tom 4 str. 3-16, 22-162)

1.14. Łęczna – Podzamcze (działki nr ewid. 1745, 2/11, 2/4 – dawny zespół dworski) został wpisany do rejestru zabytków województwa lubelskiego pod nr A/637 na mocy decyzji z 30 września 1972 r. oraz 10 grudnia 1975 r. Gmina, składając 28 lipca 2016 r. do IZ RPO WL wniosek o dofinansowanie Projektu, posiadała pozwolenie w zakresie prowadzenia prac konserwatorskich, prac

³⁹ W zakresie: dróg oraz sieci i instalacji elektrycznych.

restauratorskich i robót budowlanych związanych z rewitalizacją parku. Decyzją z 21 czerwca 2016 r. LWKZ wydał pozwolenie dla biura projektowego, działającego w imieniu Burmistrza, na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych związanych z rewitalizacją Parku Podzamcze w obrębie działek stanowiących dawny zespół dworski w oparciu o program prac zawarty w projekcie budowlano-wykonawczym. LWKZ w decyzji zastrzegł spełnienie trzech warunków: niezwłocznego zawiadomienia LWKZ o wszelkich zagrożeniach lub nowych okolicznościach ujawnionych w trakcie prowadzenia wskazanych w pozwoleniu robót budowlanych, prowadzenia podczas realizacji prac ziemnych badań archeologicznych w formie nadzoru, który należy powierzyć uprawnionemu specjalście archeologowi oraz uzyskać odrębne zezwolenie LWKZ, zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁴⁰ (dalej: ustawa o zabytkach). Decyzja LWKZ została zmieniona w dniu 16 października 2018 r. na wniosek Gminy, w zakresie zmiany pokrycia dachowego na budynku adaptowanego na wieżę widokową. Funkcję inspektora nadzoru archeologicznego powierzono osobie spełniającej wymogi określone w art. 37e ustawy o zabytkach, która także uzyskała pozwolenie LWKZ na prowadzenie badań archeologicznych podczas realizacji inwestycji. W badanym okresie LWKZ nie przeprowadzał kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w odniesieniu do Parku Podzamcze, w tym do obiektu objętego Projektem.

(akta kontroli tom 2 str. 3-6, tom 3 str. 184-351, 584-590)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UM Łączna w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W ramach Projektu wnioski o płatność (dwa), na łączną kwotę 2 417 694,89 zł zostały złożone przez UM do IZ RPO WL z naruszeniem terminów określonych w umowie o dofinansowanie.

Zgodnie z § 5 ust. 5 umowy beneficjent składa wniosek o płatność nie częściej niż raz w miesiącu, ale nie rzadziej niż co trzy miesiące; pierwszy wniosek o płatność składa nie później niż w terminie trzech miesięcy od daty podpisania umowy, kolejne wnioski nie częściej niż raz w miesiącu, ale nie rzadziej niż co trzy miesiące od daty złożenia poprzedniego wniosku o płatność. W § 3 ust. 1 pkt 1 umowy (zawartej 27 lipca 2017 r.) ustalono rozpoczęcie realizacji na dzień 1 marca 2018 r., zatem złożenie pierwszego wniosku o płatność za pośrednictwem systemu SL2014 w terminie trzech miesięcy od daty podpisania umowy nie było możliwe. W związku z powyższym pierwszy wniosek o płatność Gmina była zobowiązana złożyć najpóźniej trzy miesiące od rozpoczęcia realizacji projektu, tj. do końca maja 2018 r.

Gmina nie przekazała wniosku o płatność w tym terminie, jednak w związku z rozpoczęciem realizacji inwestycji w dniu 22 stycznia 2018 r. (tj. ponad miesiąc wcześniej niż pierwotnie zakładano), złożyła do IZ RPO WL 23 kwietnia 2018 r. wniosek o zawarcie aneksu nr 2, który dotyczył m.in. zmiany terminu rozpoczęcia realizacji Projektu. Po jego podpisaniu w dniu 24 lipca 2018 r. pierwszy wniosek o płatność Gmina złożyła 21 sierpnia 2018 r., a drugi 20 lutego 2019 r.

Burmistrz wyjaśnił, że *Gmina nie wystąpiła z wnioskiem do IZ RPO WL o wprowadzenie aneksu do umowy o dofinansowanie aktualizującego termin rzeczowego rozpoczęcia realizacji Projektu natychmiast po zawarciu umowy z Wykonawcą (w dniu 22 stycznia 2018 r. lub tuż po nim) w związku z zamiarem objęcia aktualizacją w ramach aneksu wszystkich zmian w Projekcie (...). Ponadto*

⁴⁰ Dz. U. z 2022 poz. 840.

wpływ na opóźnienie miały liczne obowiązki wynikające z jednoczesnego wykonywania innych zadań w ramach wdrażania projektów Gminy, które otrzymały dofinansowanie w ramach RPO WL (...). Gmina nie złożyła wniosku o płatność w terminie trzech miesięcy liczonym od dnia faktycznego rozpoczęcia realizacji projektu, czyli od 22 stycznia 2018 r., ponieważ nie został jeszcze zawarty aneks aktualizujący termin rozpoczęcia rzeczowej realizacji projektu. Niezłożenie przez Gminę kolejnych wniosków o płatność po 21 sierpnia 2018 r. a przed 20 lutym 2019 r. wynikało z błędnej interpretacji zapisów określonych w § 5 ust. 5, ust. 12 i ust. 13 umowy o dofinansowanie projektu.

NIK zauważa, że brak zawarcia aneksu aktualizującego termin rozpoczęcia realizacji Projektu na dzień 22 stycznia 2018 r. nie stanowiło przesłanki uniemożliwiającej złożenie wniosku o płatność za pośrednictwem systemu SL2014 w wymaganym terminie po dniu 1 marca 2018 r.

(akta kontroli tom 1 str. 286-362, tom 2 str. 496-497, 499-500)

2. W złożonych do IZ RPO WL wnioskach o płatność (dwóch) Gmina nie zachowywała terminu trzech miesięcy od dnia poniesienia wydatku kwalifikowalnego, wymaganego na podstawie § 5 ust. 5 umowy o dofinansowanie.

W pierwszym wniosku o płatność, złożonym 21 sierpnia 2018 r., ujęto 15 wydatków poniesionych w okresie od 27 lutego do 27 lipca 2018 r., w tym sześć wydatków (na łączną kwotę 199 998,12 zł) z okresu przekraczającego termin trzech miesięcy od dnia ich poniesienia. W drugim wniosku, złożonym 20 lutego 2019 r., ujęto 22 wydatki poniesione w okresie od 27 sierpnia do 19 grudnia 2018 r., w tym osiem wydatków (na łączną kwotę 557 018,43 zł) z okresu przekraczającego termin trzech miesięcy od dnia ich poniesienia.

Burmistrz wyjaśnił, że w wyniku okoliczności przedstawionych w odpowiedzi dotyczącej braku terminowego składania wniosków o płatność Gmina nie mogła dochować trzymiesięcznego terminu przy ujmowaniu wydatków kwalifikowalnych we wnioskach od dnia ich poniesienia.

(akta kontroli tom 1 str. 286-362, tom 2 str. 496-497, 499-500)

3. Do wartości środka trwałego Parku Podzamcze⁴¹ nie zaliczono kosztów w łącznej kwocie 62 700,77 zł, dotyczących: zarządzania Projektem (58 378,67 zł), wykonania i montażu tablicy pamiątkowej (1931,10 zł) oraz zaprojektowania, wykonania i uruchomienia podstrony internetowej (2391 zł), co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 8 ustawy o rachunkowości.

Zgodnie z art. 28 ust. 8 ustawy o rachunkowości za koszt wytworzenia środka trwałego w budowie przyjmuje się ogół kosztów poniesionych przez jednostkę za okres budowy, montażu, przystosowania i ulepszenia, do dnia bilansowego lub przyjęcia do użytkowania, w tym również niepodlegający odliczeniu podatek od towarów i usług.

Skarbnik wyjaśniła, że koszty zarządzania Projektem (wyplacone dodatki specjalne wraz z pochodnymi), realizowanego przez pracowników Referatu Finansowego i Referatu IRG, koszty wykonania i montażu tablicy pamiątkowej oraz koszty zaprojektowania, wykonania i uruchomienia podstrony internetowej nie zostały ujęte na koncie 080/002 jako nakład poniesiony na ulepszenie środka trwałego z uwagi na fakt, iż ww. koszty uznano jako nie związane ściśle, dokładnie z realizowaną inwestycją (powstanie parku, zabezpieczenie ruin). Wyplacone dodatki specjalne,

⁴¹ 2 378 184,82 zł według zapisów konta 080/002 – środki trwałe w budowie powstałe w ramach współfinansowania przez UE.

wykonanie i montaż tablicy, uruchomienie podstrony uznano jako koszty ogólnego zarządu, które są bezpośrednio związane z koordynowaniem, zarządzaniem, nadzorem i wypełnieniem obowiązku informacyjnego i promocyjnego. Koszty te były wymagane do poniesienia w związku z realizacją całego projektu zgodnie z wnioskiem.

(akta kontroli tom 1 str. 230-233, 504-505, 527-528, 551-552, tom 2 str. 192-193, 197-198, 200-203, 205-206, 208-209, 211-212, 217-218, 223-224, 228-229, 233-234, 241-256, 257-266, 343-363, 391-393, 552-553, 570, tom 3 str. 423-455)

4. W ramach siedmiu zamówień udzielonych na podstawie wewnętrznego Regulaminu ZP, dotyczących wyboru wykonawców nadzoru inwestorskiego w branżach konstrukcyjno-budowlanej, zieleni i drogowej na łączną kwotę 78 320 zł⁴², Gmina nie zapewniła bezstronności i obiektywizmu w udzielaniu zamówień publicznych, w związku z czym naruszyła zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, do stosowania których zobowiązała się w § 10 pkt 1 umowy o dofinansowanie. W postępowaniach o udzielenie tych zamówień wystąpił konflikt interesów, polegający na udzieleniu przez pracownika Referatu IRG zamówień w zakresie nadzoru inwestorskiego bezpośrednio przelożonemu lub współpracownikom z tego Referatu, którzy wcześniej brali udział w przygotowaniu lub rozstrzygnięciu postępowania na wybór wykonawcy robót budowlanych.

Zgodnie z motywem 16 Preambuły i art. 24 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych uchylającą dyrektywę 2004/18/WE: *Instytucje zamawiające powinny wykorzystywać wszelkie możliwe środki, jakimi dysponują na mocy prawa krajowego, w celu zapobiegania zakłóceniom w postępowaniach o udzielenie zamówienia wynikającym z konfliktów interesów; [...]. Pojęcie konfliktu interesów obejmuje co najmniej każdą sytuację, w której członkowie personelu instytucji zamawiającej lub dostawcy usług w zakresie obsługi zamówień działającego w imieniu instytucji zamawiającej biorący udział w prowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia lub mogący wpłynąć na wynik tego postępowania mają, bezpośrednio lub pośrednio, interes finansowy, ekonomiczny lub inny interes osobisty, który postrzegać można jako zagrażający ich bezstronności i niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia.*

Burmistrz wyjaśnił m.in., że nie doszło podczas udzielania zamówień do konfliktu interesów. Wskazał m.in., że żaden z wykonawców (inspektorów nadzoru inwestorskiego) nie brał udziału w prowadzeniu postępowań, nie miał wpływu na wynik postępowania, wszyscy potencjalni wykonawcy mieli jednakowy dostęp do dokumentacji technicznej będącej podstawą realizacji nadzorów, jedynym kryterium wyboru wykonawcy była cena.

NIK zauważa, że zebrany materiał dowodowy, dotyczący wskazanych siedmiu zamówień, potwierdza, że członkowie personelu instytucji zamawiającej, biorący udział w prowadzeniu postępowań lub mogący wpłynąć na ich wynik, mogli mieć interes finansowy, ekonomiczny lub osobisty w rozstrzygnięciach tych postępowań, w związku z czym wystąpiło zagrożenie ich bezstronności i niezależności, a w konsekwencji nie w pełni zgodne z umową o dofinansowanie realizowano zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców w udzielaniu zamówień.

(akta kontroli tom 3 str. 3-17; tom 4 str. 167-172, 192-197, 202-203, 222-228)

⁴² W tym trzech zamówień w ramach Projektu na kwotę 28 950 zł oraz czterech na kwotę 49 370 zł w ramach pozostałych dwóch projektów realizowanych w działaniu 7.1 RPO WL.

5. Nadzory inwestorskie w branży konstrukcyjno-budowlanej, drogowej i elektrycznej w trakcie realizacji Projektu nie były sprawowane i dokumentowane wystarczająco rzetelnie.

W protokole z czynności odbiorowych w dniu 9 listopada 2018 r. Komisja w składzie Burmistrz i dwóch pracowników Referatu IRG, w obecności kierownika budowy oraz wykonawcy robót stwierdziła, m.in., że: nawierzchnie szutrowe nie były wykonane zgodnie z zaleceniami producenta, posiadały miejscowe nierówności i wymagały ponownego wyprofilowania i zagęszczenia; wystąpiły miejscowe zapadnięcia i nierówności w nawierzchni kostki klinkierowej; brakowało części podbudowy placyków pod ławkami; nadproże przy wejściu do ruin stajni od strony północnej wymagało poprawy; a także nieprawidłowo wykonano montaż opraw oświetleniowych w gruncie i instalację oświetleniową w wieży.

W dzienniku budowy znajdowały się wpisy dokonane w 2018 r. przez kierowników robót i kierownika budowy, dotyczące wykonania i zakończenia prac związanych z instalacją elektryczną folwarku, nawierzchni szutrowej i z kostki klinkierowej, warstw konstrukcyjnych placyków, montażem wzmocnień stalowych ścian byłej stajni oraz pokrycia wieży. Wpisy w dzienniku nie potwierdzały, że wskazani inspektorzy nadzoru w odniesieniu do tych elementów robót wykonywali obowiązki lub korzystali z uprawnień, o których mowa w art. 25 i 26 ustawy Prawo budowlane.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że najistotniejszymi wpisami do dziennika budowy dokonanymi przez inspektorów nadzoru inwestorskiego są wpisy potwierdzające odbiór robót ulegających zakryciu zgłoszonych przez kierownika budowy lub kierowników robót. Inspektorzy nadzoru inwestorskiego mają szereg innych obowiązków poza wpisami do dziennika budowy i wszystkie te obowiązki oraz prawa były wykonywane należycie na podstawie przepisów Prawa budowlanego i pozostałych przepisów techniczno-budowlanych.

NIK zauważa, że do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego należy m.in.: reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, sprawdzanie jakości wykonywanych robót budowlanych i stosowania przy wykonywaniu tych robót odpowiednich wyrobów; a inspektor nadzoru inwestorskiego ma prawo, m.in.: żądać od kierownika budowy lub kierownika robót dokonania poprawek bądź ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót; wydawać kierownikowi budowy lub kierownikowi robót polecenia, potwierdzone wpisem do dziennika budowy, dotyczące: usunięcia nieprawidłowości lub zagrożeń, wykonania prób lub badań, także wymagających odkrycia robót lub elementów zakrytych.

(akta kontroli tom 2 str. 216, 222, 227, 232, 237-240, tom 4 str. 22-41, 173-187, 199-201, 205, 222-228)

OCENA CZĄSTKOWA

Zrealizowany Projekt wynikał z dokumentów strategicznych i planistycznych Gminy. Zgodnie z umową o dofinansowanie dla Projektu prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową, rzetelnie kwalifikowano oraz dokumentowano wydatki. Zadania związane z jego realizacją wykonywane były przez pracowników Urzędu, posiadających wymagane kwalifikacje i doświadczenie. Projekt realizowany był zgodnie z aktualizowanym harmonogramem rzeczowo-finansowym. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane przeprowadzono zgodnie z zasadami określonymi w Pzp, a następnie wyegzekwowano od wykonawcy obowiązki określone w umowie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: złożenia wniosków o płatność do IZ RPO WL z naruszeniem terminów

określonych w umowie o dofinansowanie; niedochowania we wnioskach o płatność wymaganego terminu trzech miesięcy od dnia poniesienia wydatku kwalifikowalnego; naruszenia ustawy o rachunkowości w zakresie ustalenia kosztu wytworzenia środka trwałego; naruszenia zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców w ramach siedmiu zamówień publicznych udzielonych na podstawie wewnętrznego Regulaminu ZP, niewystarczająco rzetelnego sprawowania nadzoru inwestorskiego przez inspektorów branży konstrukcyjno-budowlanej, drogowej i elektrycznej.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Osiągnięcie zakładanych efektów projektów

2.1. We wniosku o dofinansowanie Projektu jako cel główny przyjęto zwiększenie atrakcyjności kulturowej, turystycznej i gospodarczej Gminy poprzez ochronę, wykorzystanie i zwiększenie dostępu do unikalnych zasobów dziedzictwa kulturowego o wartości zabytkowej, historycznej, turystycznej, krajobrazowej i przyrodniczej. Jako cele szczegółowe przyjęto: wykorzystanie potencjału dziedzictwa kulturowego w postaci walorów turystycznych, historycznych i przyrodniczych; stworzenie infrastruktury bazującej na zasobach dziedzictwa kulturowego, historycznego i przyrodniczego; wsparcie społeczno-gospodarczego rozwoju Gminy poprzez wykorzystanie zasobów dziedzictwa kulturowego. We wniosku o dofinansowanie Projektu jako wskaźniki kluczowe przyjęto: trzy wskaźniki rezultatu i trzy wskaźniki produktu. Wskaźniki rezultatu określono następująco:

- *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach należących do dziedzictwa kulturowego i naturalnego oraz stanowiących atrakcje turystyczne* – wartość docelowa 3000 osób/rok; osiągnięcie wskaźnika miało zostać udokumentowane dokonaniem analizy i badań pomiarowych rok po zakończeniu rzeczowej realizacji Projektu, tj. w 2019 r.;
- *Liczba nowo utworzonych miejsc pracy* – wartość docelowa jedno miejsce pracy; o osiągnięciu wskaźnika miała poświadczyć stosowna dokumentacja kadrowa i rozliczeniowa (umowa o wykonanie pracy i listy płac); pomiar wskaźnika miał zostać dokonany w 2018 r. po zakończeniu rzeczowej realizacji Projektu, a według zaktualizowanego wniosku (z 22 czerwca 2020 r.) o zawarcie aneksu porządkującego do umowy – miał zostać dokonany rok po zakończeniu rzeczowej realizacji Projektu, tj. w 2019 r.;
- *Liczba osób korzystających z obiektów zasobów kultury objętych wsparciem* – wartość docelowa 3000 osób/rok; osiągnięcie wskaźnika miało zostać udokumentowane dokonaniem analizy i badań pomiarowych rok po zakończeniu rzeczowej realizacji Projektu.

Po zakończeniu Projektu Gmina przesłała do IZ RPO WL oświadczenie (z 7 sierpnia 2020 r.), w którym poinformowała o osiągnięciu wszystkich wskaźników rezultatu, w tym dotyczącego liczby nowo utworzonych miejsc pracy (wskazała osiągnięcie wskaźnika 14 stycznia 2019 r.)

Z kolei wskaźniki produktu określono następująco:

- *Liczba projektów, w których sfinansowano koszty racjonalnych uprawnień dla osób z niepełnosprawnościami* – wartość docelowa to jeden projekt;
- *Liczba zabytków nieruchomych objętych wsparciem* – wartość docelowa jeden zabytek nieruchomy – pozostałości zabudowań folwarku w ramach zespołu dworsko-parkowego Podzamcze;

- *Liczba obiektów zasobów kultury objętych wsparciem* – wartość docelowa jeden obiekt.

O osiągnięciu wskaźników produktu miał poświadczyć protokół odbioru obiektu wraz z dokumentacją rozliczeniową po zakończeniu rzeczowej realizacji Projektu, tj. w 2018 r.

(akta kontroli tom 1 str. 313-314, 352-365, 368-395, 401-422, tom 2 str. 3-6)

2.2. Według zasad określonych w regulaminie konkursu nr RPLU.07.01.00–IZ.00–06–002/16, (załączniku nr 5 do regulaminu⁴³) źródłem danych, niezbędnych do określenia w projektach wskaźników rezultatu mogła być analiza popytu na usługi, badania terenowe lub szacunki oparte na doświadczeniach podobnych miejsc lub obiektów, w ramach których realizowano podobne projekty. Źródłem informacji o dotychczasowej liczbie odwiedzin (stanowiącej wartość bazową do wyliczenia wzrostu) powinny być informacje z działu sprzedaży (liczba sprzedanych biletów w ciągu pełnego roku kalendarzowego poprzedzającego realizację projektu) lub badania potoku odwiedzających w miejscach otwartych z tego okresu. Według wniosku o dofinansowanie wartość docelową założonych wskaźników rezultatu oszacowano na podstawie badania dotyczącego atrakcyjności Szlaku Jana III Sobieskiego w województwie lubelskim (dalej: Szlak) oraz planowanych inwestycji punktowych na ww. Szlaku w Powiecie Łęczyńskim. Na podstawie badań oszacowano, że istniejący obecnie ruch turystyczny w zabytkowym zespole dworsko–pałacowym Podzamcze według prognoz wzrośnie do 3000 osób rocznie odwiedzających (już w 2019 r.) po zakończeniu realizacji niniejszego Projektu. W 2019 r. Gmina zleciła wybranej fundacji wykonanie analizy i badań pomiarowych ruchu turystycznego oraz liczby osób korzystających z obiektów zasobów kultury w Łęcznej w związku z realizacją przez Gminę dwóch projektów dofinansowywanych ze środków Unii Europejskiej. Fundacja przeprowadziła badanie liczby osób, które w 2019 r. odwiedziły zrewitalizowany zespół dworsko–parkowy Podzamcze. W badaniu wzięło udział 3104 osoby, z czego 3006 odwiedziło teren dworkowo–parkowy Podzamcze w 2019 r., w związku z czym nastąpił wzrost wartości wskaźnika z 0 do 3006. Wszyscy, którzy odwiedzili zespół dworsko–parkowy Podzamcze uznali, iż teren stanowi atrakcję turystyczną Gminy.

Według ww. zasad źródłem danych, niezbędnym do określenia w projektach wskaźnika rezultatu, dotyczącego *Liczby nowo utworzonych miejsc pracy*, mogły być umowy cywilnoprawne, miejsca pracy do obsługi projektu, nietrwale miejsca pracy, itp. Od 14 stycznia 2019 r. Gmina zatrudniła jednego pracownika, do którego obowiązków należała m.in. pielęgnacja zieleni miejskiej oraz utrzymanie porządku i czystości na terenach, których właścicielem była Gmina.

Wartości docelowe wszystkich wskaźników produktu Gmina określiła na podstawie opracowanej dokumentacji rewitalizacji zespołu dworsko–parkowego Podzamcze. Wartości ww. wskaźników zostały osiągnięte, a dowodem tego był protokół odbioru końcowego obiektu wraz z dokumentacją rozliczeniową po zakończeniu rzeczowej realizacji Projektu. Dwa spośród trzech wskaźników produktu (*Liczba projektów, w których sfinansowano koszty racjonalnych uprawnień dla osób z niepełnosprawnościami* oraz *Liczba zabytków nieruchomych objętych wsparciem*) zostały wybrane zgodnie z wymaganiami załącznika nr 5 do regulaminu konkursu. Trzeci wskaźnik *Liczba obiektów zasobów kultury objętych wsparciem* został wybrany spoza listy wskaźników do konkursu, określonej w załączniku nr 5.

⁴³Pt. Lista wskaźników do konkursu na działanie 7.1.

Burmistrz wyjaśnił, że w toku oceny formalnej projektu przeprowadzanej przez IZ RPO WL Gmina Łęczna otrzymała w dniu 24.02.2017 r. pismo znak: EFRR-IV.432.18.10.2016.ERZ od tejże Instytucji w zakresie poprawy zgłoszonego wniosku aplikacyjnego o dofinansowanie. IZ RPO WL wskazała, że formularz wniosku zawiera błędy, ponieważ m.in. nie wybrano wszystkich wskaźników produktu i rezultatu, adekwatnych do zakresu rzeczowego projektu, które zostaną osiągnięte dzięki realizacji projektu. Zdaniem IZ RPO WL, cyt. za ww. pismem: „Wnioskodawca zobowiązany jest do wyboru w pierwszej kolejności wskaźników z ram wykonania”. Gmina Łęczna została wezwana przez oceniających projekt pod względem formalnym pracowników IZ RPO WL do dokonania uzupełnień i uwzględnienia we wniosku aplikacyjnym następujących, brakujących wskaźników produktu i rezultatu: 1. wskaźnik rezultatu „Liczba osób korzystających z obiektów zasobów kultury objętych wsparciem”, 2. wskaźnik produktu „Liczba obiektów zasobów kultury objętych wsparciem”, 3. wskaźnik produktu „Liczba zabytków nieruchomych objętych wsparciem”. Gmina uwzględniła uwagi IZ RPO WL i uzupełniła wniosek poprzez dodanie ww. wskaźników.

(akta kontroli tom 1 str. 35-36, 313-314, 352-365, 372-388, 401-422, tom 2 str. 3-6, 551, 554-569)

2.3. W § 4 ust. 3 umowy o dofinansowanie Projektu Beneficjent zobowiązał się do jego realizacji w sposób, który zapewni osiągnięcie wartości docelowych wskaźników (produktu i rezultatu) zakładanych we wniosku o dofinansowanie. Zgodnie z § 11a ust. 1 umowy, zmienionej w wyniku podpisania aneksu nr 1, w Projekcie Beneficjent był zobowiązany osiągnąć wartości docelowe wskaźników produktu i rezultatu, określone we wniosku o dofinansowanie. Stosownie do § 11a ust. 2 umowy osiągnięcie wartości docelowej wskaźników rezultatu powinno nastąpić nie później niż w terminie 12 miesięcy od zakończenia rzeczowej realizacji projektu.

We wniosku końcowym o płatność (za okres od 28 lipca do 19 grudnia 2018 r.), przekazanym IZ 20 lutego 2019 r., wykazano osiągnięcie następujących wartości wskaźników produktu: *Liczba obiektów zasobów kultury objętych wsparciem* – 1; *Liczba projektów, w których sfinansowano koszty racjonalnych uprawnień dla osób z niepełnosprawnościami* – 1; *Liczba zabytków nieruchomych objętych wsparciem* – 1 (osiągnięcie wszystkich tych wskaźników na poziomie 100%). Trzy ww. wskaźniki zostały osiągnięte 20 listopada 2018 r., tj. w dniu, w którym podpisano protokół odbioru końcowego i przekazania do eksploatacji, na podstawie którego można było stwierdzić, że wsparciem w tych trzech wskaźnikach został objęty jeden obiekt/projekt/zabytek.

We wniosku wykazano trzy⁴⁴ wskaźniki rezultatu, w tym dwa do osiągnięcia rok po zakończeniu rzeczowej realizacji Projektu: *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach należących do dziedzictwa kulturowego i naturalnego oraz stanowiących atrakcje turystyczne*; *Liczba osób korzystających z obiektów zasobów kultury objętych wsparciem* – wartość bazowa dla obydwu wskaźników – 0, a wartość docelowa i wartość osiągnięta w wyniku zrealizowania Projektu dla obydwu wskaźników – 3000 osób/rok (osiągnięcie tych wskaźników na poziomie 100%). Na dzień składania wniosku końcowego o płatność wartość tych dwóch wskaźników była jeszcze nieosiągnięta – zamówienie (dotyczące zlecenia wykonania analizy i badań pomiarowych ruchu turystycznego oraz liczby

⁴⁴ Jeden wskaźnik – *Liczba nowo utworzonych miejsc pracy* – wartość bazowa – 0, a wartość docelowa i wartość osiągnięta w wyniku zrealizowania Projektu – 1 (100%) – osiągnięto zatrudniając jednego pracownika od 14 stycznia 2019 r. do nadal.

osób korzystających z obiektów zasobów kultury w Łęcznej) zostało zlecone przez Gminę w kwietniu 2019 r., a wynik przeprowadzonego badania w postaci raportu Gmina otrzymała w grudniu 2019 r. Z raportu wynika, że w wyniku zrealizowania Projektu Gmina osiągnęła dla obydwu wskaźników wartość na poziomie 100,2% wartości docelowej (tj. 3000 osób/rok).

Pomiaru wskaźników w Projekcie dokonano zgodnie z metodologią wskazaną w załącznikach do umowy o dofinansowanie i przeprowadzono go na podstawie weryfikowalnego źródła danych. Gmina o osiągnięciu wartości wskaźników produktu i rezultatu informowała IZ RPO WL we wniosku końcowym o płatność oraz w oświadczeniu złożonym w sierpniu 2020 r.⁴⁵ IZ RPO WL nie wniosła uwag.

Ponadto Gmina przedłożyła 10 listopada 2021 r. i 17 lutego 2022 r. z wykorzystaniem systemu LSI2014 do IZ RPO WL sprawozdanie dotyczące kontroli trwałości projektu, w którym zawarte zostały informacje o poziomie osiągniętych wskaźników w okresie odpowiednio pierwszego i drugiego roku trwałości wraz z dokumentami potwierdzającymi osiągnięcie wskaźników.

Gmina, po zakończeniu realizacji Projektu, aby uzyskać i utrzymać zakładane rezultaty wsparcia podjęła liczne działania promocyjne i kulturalne oraz zatrudniła pracownika gospodarczego do utrzymania czystości i porządku na terenie Parku. Działania te realizowane były poprzez organizację różnych wydarzeń kulturalnych (np. dożynki gminno-parafialne, „festiwal pieczonego wieprza”, „piknik historyczny u Blocha”, „podchody rodzinne”, „tropem wilczym” – bieg pamięci żołnierzy wyklętych, bezpłatne zajęcia z jogi) oraz działania informacyjne kierowane za pośrednictwem mediów społecznościowych.

(akta kontroli tom 1 str. 286-365, 371-388, 431-517, tom 2 str. 237-240, 501, 503-505, 513, 551-552, 555)

2.4. Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny części terenu zespołu dworsko-parkowego Podzamcze, na którym realizowany był Projekt, wykazały, że zadania budowlane zostały wykonane zgodnie z dokumentacją projektową. Jakość wykonanych robót budowlanych określono jako dobrą. Oględziny wykazały także m.in., że:

- w wieży widokowej na parterze została ułożona klinkierowa posadzka ceglana - przy poręczy schodów wykonanie posadzki niezbyt staranne (widoczne nierówności w ułożeniu kostek oraz brak spoinowania), ściany wewnętrzne – wykonane roboty renowacyjne; widoczne wykruszenia spoin;
- w zabezpieczonych ruinach stajni – alejka wykonana przez środek budynku o nawierzchni klinkierowej, w której nastąpiły bardzo liczne rozszczelnienia, braki w spoinowaniu oraz powstały liczne miejsca, w których bruk klinkierowy pod wpływem eksploatacji uległ porozsuwaniu się, teren nasadzeń, zarówno wewnątrz budynku, jak i na zewnątrz (w obrysie) bardzo zachwaszczony;
- w zabezpieczonych ruinach obory wzdłuż budynku przez jego środek została wykonana alejka z bruku klinkierowego, w której nastąpiły liczne rozszczelnienia oraz braki w spoinowaniu, ściana zewnętrzna obory (od strony wieży widokowej) w dolnej części ściany – widoczne pozostałości po wykonanym spoinowaniu oraz w związku z tym „wysuwające się” cegły z muru, na rabacie położonej przy drodze o powierzchni szutrowej prowadzącej do m.in. ruin obory widoczne braki w nasadzeniach krzewów (pięć sztuk krzewów uschniętych lub umarznionych);

⁴⁵ W zakresie dotyczącym osiągnięcia wskaźników rezultatu.

- w alejkach wykonanych pomiędzy budynkami obory, stajni i wieży widokowej o nawierzchni klinkierowej nastąpiły liczne rozszczelnienia, braki w spoinowaniu oraz powstały miejsca, w których bruk klinkierowy pod wpływem eksploatacji uległ porzuszaniu się;
- w pobliżu ruin budynków wykonane liczne rabaty z bylinami i krzewami, podczas oględzin zachwaszczone, a trawa rosnąca pomiędzy rabatami i ruinami budynków nieskoszona, wymagająca niezwłocznego skoszenia;
- w założonych terenach zielonych (trawniki) - wykonane na obszarze objętym Projektem, trawa wysoka – nieskoszona, wymagająca niezwłocznego skoszenia.

Burmistrz wyjaśnił, że kontrole okresowe przeprowadzone w latach 2019–2021 wskazywały na dobry stan techniczny obiektów zabezpieczonych ruin stajni obory i budynku gospodarczego oraz suszarni chmielu zaadoptowanej na wieżę widokową, dlatego Gmina dotychczas nie zgłaszała wykonawcy usterek. Drobne usterki ujawnione po zimie 2021-2022 r. nie uniemożliwiają normalnego użytkowania obiektu i zostaną usunięte w okresie letnim. Pracownicy referatów IRG i GKiOŚ na bieżąco wielokrotnie sprawdzali stan zrealizowanych robót i utrzymania obiektu. Gmina ma świadomość kilku braków w nasadzeniach, które powstały w ostatnim okresie z powodu przemarznięcia. Te braki będą uzupełniane. Zaniedbania dotyczące utrzymania i pielęgnacji zieleni w ostatnim miesiącu powstały wskutek niezawiniony przez Gminę, lecz z winy wykonawcy tych prac.

(akta kontroli tom 3 str. 549-583, tom 4 str. 191-192, 202)

Kierownik Referatu IRG (posiadający uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej) corocznie, od zakończenia realizacji inwestycji, przeprowadzał samodzielnie w październiku lub wrześniu 2019 r., 2020 r. i 2021 r. kontrole roczne stanu technicznego obiektu budowlanego. Przeprowadzone kontrole nie ujawniły potrzeby realizacji robót remontowych.

W latach 2019-2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK) nie przeprowadzano przeglądów gwarancyjnych. W umowie o roboty budowlane z dnia 22 stycznia 2018 r. przyjęto, m.in., że: wady i usterki ujawnione w okresie gwarancji wykonawca usunie na swój koszt w terminach wynikających z dokumentu gwarancyjnego; po otrzymaniu pisemnego zgłoszenia usterek wykonawca dokona przeglądu w terminie czterech dni; z przeglądu zostanie spisany protokół z udziałem przedstawicieli wykonawcy i zamawiającego.

Burmistrz wyjaśnił, że *w początkowym okresie użytkowania obiektu wystąpiono do Wykonawcy o usunięcie mało istotnych usterek związanych z funkcjonowaniem oświetlenia. Zgłoszenia dokonano telefonicznie, a Wykonawca wykonał konieczne poprawki niezwłocznie. W latach 2019–2021 nie stwierdzono istotnych usterek lub wad obiektów wieży widokowej, ruin stajni, obory i budynku gospodarczego, w związku z tym przeprowadzenie przeglądu gwarancyjnego zaplanowano w drugim półroczu 2022 r.*

(akta kontroli tom 2 str. 571-580, tom 4 str. 3-16, 161-162)

2.5. Park Podzamcze począwszy od 2019 r. był wykorzystywany zgodnie z celem założonym w Projekcie, tj. służył zwiększaniu atrakcyjności kulturowej, turystycznej i gospodarczej Gminy, m.in. poprzez organizację w nim imprez kulturalnych oraz zajęć rekreacyjnych. Park stanowił miejsce wypoczynku, turystyki i rekreacji oraz kontaktu z przyrodą, kulturą i historią, zarówno dla mieszkańców, jak i turystów. Burmistrz wyjaśnił m.in., że: *w latach 2019-2022 jedynym ograniczeniem w tworzeniu oferty i uczestnictwie odbiorców w działaniach oraz wydarzeniach, które*

mogłyby być organizowane na terenie zespołu dworsko-parkowego Podzamcze była pandemia koronawirusa COVID-19. Pandemia była przyczyną zastosowania obostrzeń w postaci limitu uczestników podczas wydarzeń kulturalnych. Szczególnym był rok 2020, kiedy to obostrzenia i limity uczestników były najbardziej restrykcyjne.

Od 2019 r. Gmina zachowała trwałość Projektu. Nie nastąpiła istotna zmiana wpływająca na charakter projektu, jego cele lub warunki wdrażania oraz zmiana własności elementu współfinansowanej z RPO WL infrastruktury. W okresie tym Gmina prowadzi nieustannie działania informacyjne za pośrednictwem mediów społecznościowych, skierowane do mieszkańców Gminy i turystów. Teren zespołu dworsko-parkowego Podzamcze jest dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych, zarówno fizycznie, jak i umysłowo, dla osób starszych oraz rodzin z małymi dziećmi. Jedynym wyjątkiem jest obiekt dawnej wieży do suszenia chmielu, zaadaptowanej na wieżę widokową, ze schodami wachlarzowymi stalowymi.

Burmistrz wyjaśnił, że *po realizacji trzech projektów rewitalizacyjnych finansowanych w ramach RPO WL na lata 2014-2020 i Budżetu Państwa, Gmina przystąpiła do inwestycji polegającej na zagospodarowaniu terenu rekreacyjno-wypoczynkowego w Podzamczu. Celem przedsięwzięcia jest zagospodarowanie tzw. „terenu za murem”, położonego w obrębie zabytkowego zespołu dworsko-parkowego Podzamcze z przeznaczeniem jako obszar na potrzeby rekreacyjne i wypoczynkowe dla mieszkańców i osób przyjezdnych oraz pod plenerowe imprezy kulturalne. Działania realizowane od kilku lat przez Gminę Łączna oraz inne podmioty wzajemnie się uzupełniają i oddziałują na bezpośrednie otoczenie inwestycji, tj. stanowiącą jedną (tzw. strefa pierwsza – folwark i otoczenie) z trzech części zespołu dworsko-parkowego Podzamcze. W ramach podjętych działań m.in. zrewitalizowano: pozostałe dwie strefy parku - ogród włoski oraz dolinę Świnki i Wieprza (od lutego 2017 r. do marca 2020 r.), „Dolinę Dinozaurów” w miejscowości Podzamcze będącą w bezpośrednim sąsiedztwie parku, zabytkowy spichlerz położony w obrębie zespołu w celu przystosowania go do pełnienia funkcji społecznych (w latach 2018-2020), dwa z trzech łączyńskich rynków na terenie Starego Miasta (w ramach RPO WL na lata 2007-2013). Kontynuację przedsięwzięć stanowi także wdrażana obecnie *Rewitalizacja Rynku II* wraz z przylegającymi ulicami oraz rozpoczęcie w 2020 r. prac związanych z zagospodarowaniem terenu rekreacyjno-wypoczynkowego w Podzamczu, tzw. „terenu za murem”. Działania wcześniejsze oraz przyszłe działania rewitalizacyjne doprowadzą do powstania spójnego przestrzennie, kulturowo i społecznie obszaru Starego Miasta w Łącznej – unikalnego układu urbanistycznego. Powstanie kompletny produkt turystyczny o regionalnej skali oddziaływania.*

W latach 2016-2017 nie prowadzono prac związanych z utrzymaniem zespołu dworsko-parkowego Podzamcze (rewitalizowanego w ramach trzech oddzielnych projektów w latach 2017-2020). W 2017 r. Gmina nie poniosła kosztów utrzymania Parku Podzamcze z uwagi na prowadzenie prac rewitalizacyjnych, a w 2018 r. zgodnie z umową o roboty budowlane (z dnia 28 lutego 2017 r.) wykonawca pierwszego projektu rewitalizacyjnego prowadził utrzymanie zieleni na jego obszarze. W miarę upływu kolejnych jednorocznych okresów gwarancyjnych, Gmina (w latach 2019, 2020 i 2021) powierzała utrzymanie i pielęgnację zieleni osobom fizycznym i firmom specjalizującym się w branży zieleniarskiej i ogrodniczej. Celem zapewnienia porządku i czystości Gmina w początku 2019 r. zatrudniła pracownika gospodarczego. W 2019 r. całkowite wydatki na utrzymanie ww. zespołu wyniosły

100 529,95 zł, łącznie z wynagrodzeniem pracownika gospodarczego. Z budżetu Gminy Łęczna w latach 2020-2021 na ten cel wydatkowano odpowiednio kwotę 109 839,08 zł i 224 630,86 zł (od 2021 r. w kwocie tej są wynagrodzenia dwóch pracowników gospodarczych). Na 2022 r. w budżecie Gminy zabezpieczono środki finansowe w kwocie 196 572,76 zł (włącznie z wynagrodzeniem dwóch pracowników gospodarczych). Środki na utrzymanie porządku i czystości, utrzymanie i pielęgnację zieleni i nasadzeń w zespole w każdym roku pochodzą z budżetu Gminy.

(akta kontroli tom 1 str. 401-422, tom 2 str. 501-550)

2.6. W 2014 r. Gmina rozpoczęła przygotowania do opracowania lokalnego programu rewitalizacji, którym zamierzała objąć jak najszerszy teren wyznaczonego obszaru zdegradowanego i przeznaczenie go do działań rewitalizacyjnych. Z przedsięwzięć wpisanych do ww. programu rewitalizacji dzięki dofinansowaniu zrealizowano trzy projekty dotyczące rewitalizacji zespołu dworsko-parkowego Podzamcze, projekt przebudowy spichlerza w Podzamczu na potrzeby Środowiskowego Domu Samopomocy oraz projekt II etapu rewitalizacji Starego Miasta w Łęcznej.

Wkład własny zapewniono poprzez umieszczenie przedsięwzięcia w budżecie Gminy na kolejne lata budżetowe 2016-2020. Każdy z trzech projektów został ujęty w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2016-2023 oraz na lata 2017-2027.

Burmistrz wyjaśnił, że ze względu na lokalizację poszczególnych części składowych na obszarze parku i zapewnienie ich spójności, zdegradowany stan techniczny, kolejność oraz charakter założonych prac, zakres rzeczowy projektu został podzielony na trzy strefy: folwark i otoczenie – zrealizowana w 2018 r. w ramach projektu pn. *Ochrona zasobów dziedzictwa kulturowego na terenie zespołu dworsko – parkowego Podzamcze*; ogród włoski, ścieżka zdrowia – zrealizowana w 2017 r. w ramach projektu pn. *Rewitalizacja zespołu dworsko – parkowego Podzamcze*; dolina Świnki i Wieprza – zrealizowana w latach 2018-2020 w ramach projektu pn. *Rewitalizacja zespołu dworsko – parkowego Podzamcze – II etap*. W RPO WL na lata 2014-2020 w ramach Osi Priorytetowej VII *Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego*, działanie 7.1 *Dziedzictwo kulturowe i naturalne* przewidziano cały wachlarz rozmaitych typów projektów możliwych do realizacji. Jedne przewidywały rewitalizację w sferze dziedzictwa naturalnego, np. zabytkowe parki i ogrody, natomiast założeniem innych były inwestycje odnoszące się do zasobów dziedzictwa kulturowego (obiektów zabytkowych). IZ RPO WL publikowała na stronie internetowej <https://rpo.lubelskie.pl/> harmonogram naboru projektów oraz udostępniała kryteria wyboru. Znając zarówno termin naboru projektów, wskazujący typ projektów oraz kryteria ich wyboru, Gmina miała możliwość podjęcia decyzji o zgłoszeniu konkretnego projektu do dofinansowania w ramach odpowiedniego konkursu oraz mogła starannie przygotować projekt. Tym samym Park został kompleksowo zrewitalizowany dzięki wsparciu finansowemu pozyskanemu w ramach RPO WL.

(akta kontroli tom 2 str. 502, 508-510)

2.7. W związku z zakończeniem rzeczowym i finansowym w 2018 r. beneficjent nie korzystał z przepisów ustawy z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19⁴⁶.

(akta kontroli tom 2 str. 552, 555)

⁴⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 986, ze zm.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

We wniosku o dofinansowanie Projektu przyjęto jeden z trzech wskaźników rezultatu *Liczba nowo utworzonych miejsc pracy* z wartością docelową – jedno miejsce pracy. Pomiar wskaźnika według wniosku aplikacyjnego miał zostać dokonany w 2018 r., po zakończeniu rzeczowej realizacji Projektu, a według zaktualizowanego dwukrotnie wniosku o dofinansowanie – rok po zakończeniu rzeczowej realizacji Projektu, tj. w 2019 r. Zmiany w zapisie dotyczącym daty pomiaru ww. wskaźnika zostały dokonane bez wcześniejszego wnioskowania do IZ RPO WL o dokonanie takiej zmiany i uzyskania zgody w tym zakresie. Było to niezgodne z § 17 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 umowy o dofinansowanie, zgodnie z którym Beneficjent zgłasza w formie pisemnej Instytucji Zarządzającej propozycje zmian dotyczące Projektu nie później niż przed planowanym rzeczowym zakończeniem jego realizacji; wprowadzenie zmian może nastąpić wyłącznie za zgodą Instytucji Zarządzającej; proponowane przez Beneficjenta zmiany mogą dotyczyć zmiany terminu osiągnięcia wartości wskaźników produktu lub rezultatu.

Burmistrz wyjaśnił, że przy składaniu wniosku (23 kwietnia 2018 r.) o zawarcie aneksu nr 2 do umowy w załączonym wniosku aplikacyjnym dokonano już aktualizacji dotyczącej roku osiągnięcia wskaźnika z 2018 r. na 2019 r. Jednak przy sporządzaniu pisma, zawierającego wyszczególnienie wnoszonych przez Gminę zmian, sprawa zasygnalizowania zmiany tego wskaźnika w celu ujęcia jej w zawierającym aneksie umknęła i nie została zapisana w treści pisma przewodniego wskutek niezamierzonej pomyłki. Fakt zmiany roku osiągnięcia ww. wskaźnika rezultatu także umknął zasygnalizowaniu, podczas zawarcia w dniu 13 sierpnia 2020 r. aneksu nr 3 do umowy (tzw. „aneks porządkujący”). Również wskutek niezamierzonej pomyłki w piśmie przewodnim, za którym przekazano pakiet dokumentacji wraz z wnioskiem o zawarcie aneksu nr 3, nie zasygnalizowano faktu, iż zmienia się rok osiągnięcia wskaźnika rezultatu w zakresie utworzenia miejsca pracy.

(akta kontroli tom 1 str. 394-395, 401-425, 497-498, 500, tom 2 str. 3-124)

OCENA CZĄSTKOWA

Beneficjent określił w Projekcie wskaźniki produktu i rezultatu zgodnie z wymaganiami IZ RPO WL. Pomiaru wskaźników dokonano zgodnie z metodologią wskazaną w załącznikach do umowy o dofinansowanie. Osiągnięto i utrzymano zakładane wartości wskaźników. Corocznie od zakończenia inwestycji dokonywano okresowych kontroli stanu technicznego obiektu. Zespół dworsko-parkowy był wykorzystywany zgodnie z celem założonym w Projekcie. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła dokonania zmiany w zapisie dotyczącym daty pomiaru jednego z trzech wskaźników bez wcześniejszego wnioskowania i uzyskania zgody w tym zakresie IZ RPO WL.

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 wnioski:

Wnioski

1. Przestrzeganie wymaganych terminów składania wniosków o płatność w projektach realizowanych z dofinansowaniem środków UE.
2. Zachowywanie terminu trzech miesięcy od dnia poniesienia wydatku kwalifikowalnego przy ujmowaniu go we wniosku o płatność.
3. Ustalanie wartości środka trwałego zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości.

4. Przestrzeganie w prowadzonych postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.
5. Egzekwowanie rzetelnego sprawowania nadzoru inwestorskiego od osób je sprawujących.
6. Rzetelne dokonywanie zmian w realizowanych projektach dofinansowywanych ze środków publicznych.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Lublinie. 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 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.

Lublin dnia 30 sierpnia 2022 r.

Kontroler
Katarzyna Kuzioła
Specjalista kontroli państwowej
(—)

.....
Podpis

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch
(—)

.....
Podpis