



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.6.3.2023

Pani
Dorota Krezymon
Wójt Gminy Dragacz
Dragacz 7a
86-134 Dragacz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Dragaczu, Dragacz 7a, 86-134 Dragacz ¹ ,
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wójtem Gminy jest od 9 grudnia 2014 r. Pani Dorota Krezymon ² .
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja wybranych umów o dofinansowanie. 2. Ewidencja wydatków budżetowych w ramach projektów.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do zakończenia czynności kontrolnych ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Szymon Hałasiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/155/2023 z 7 listopada 2023 r. Grzegorz Piotrowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/169/2023 z 23 listopada 2023 r.

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację i wydatkowanie środków z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020⁶ przez gminę Dragacz.

W ramach RPO gmina zrealizowała 13 projektów, na które wydatkowano łącznie 15 360,8 tys. zł. Dofinansowanie ze środków Programu wynosiło 9 602,7 tys. zł. W ramach tych programów dofinansowano m.in.: zakupy i montaż instalacji fotowoltaicznych, wybudowano przedszkole, ścieżkę rowerową i część kanalizacji sanitarnej na terenie gminy. Dofinansowano także dodatkowe zajęcia edukacyjne w szkołach i przedszkolu na terenie gminy, a także realizowano projekty mające na celu pobudzenie aktywności społecznej oraz zwiększenie dostępności usług opiekuńczych i asystenckich.

Przeprowadzona kontrola trzech wybranych projektów wykazała, że realizowano je prawidłowo. Zostały one w pełni wykonane, osiągnięto zaplanowane cele. Poniesione w związku z realizacją projektów wydatki były racjonalne i prawidłowo udokumentowane. Kontrola trzech zamówień publicznych, których udzielono

¹ Dalej również: „Urząd” lub „Urząd Gminy”

² Dalej również „Wójt”.

³ Tj. do 15 grudnia 2023 r.

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

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

⁶ Dalej również „RPO” lub „Program”.

w związku z realizowanymi projektami, nie wykazała naruszeń ustawy Prawo zamówień publicznych⁷ ani uregulowań wewnętrznych.

Kontrola sześciu wybranych projektów nie wykazała, aby naruszono zasady ich utrzymania i trwałości. Nie stwierdzono zmian zakładanych celów projektów. Prawidłowo realizowano także obowiązki w zakresie ich promocji. Należy wskazać jednak, że w jednym z realizowanych przez Gminę projektów, Instytucja Zarządzająca⁸ stwierdziła istotne nieprawidłowości w wyborze wykonawcy, mające wpływ na wynik postępowania. W związku z tym dokonała potrącenia 25% wydatków kwalifikowanych poniesionych na podstawie umowy z wykonawcą.

Zgodnie z wymogami dla każdego z objętych badaniem projektów prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową, która umożliwiała identyfikację poszczególnych operacji księgowych i bankowych. Jako nieprawidłowe uznano jednak zaklasyfikowanie wydatków dotyczących promocji w ramach dwóch projektów na łączną kwotę 4,9 tys. zł w nieodpowiednich paragrafach wydatków budżetowych. Zawyżono także wartość dwóch przyjętych środków trwałych o koszty promocji w łącznej wysokości 3,8 tys. zł, a także nie wykazano w WPF⁹ jednego z realizowanych projektów oraz nieprawidłowo wykazano wartość kolejnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja wybranych umów o dofinansowanie.

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina realizowała 13 projektów w ramach RPO¹⁰, z czego jeden z nich był realizowany przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej. Łączna wartość tych projektów wynosiła 15 360,8 tys. zł. Łączne dofinansowanie projektów wynosiło 9 602,7 tys. zł, z czego na dzień 31 października 2023 r. otrzymane dofinansowanie wynosiło 8 733,8 tys. zł. W przypadku 10 projektów otrzymano całość dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 279)

1.2. Do badania, wybrano następujące projekty, które realizowano w okresie kontrolowanym:

- a) Projekt nr 1: Kanalizacja sanitarna IV etap w Dragaczu (łączna wartość 6 698,3 tys. zł, z czego wydatki kwalifikowane wynosiły 5 413,1 tys. zł, dofinansowanie wynosiło 4 601,2 tys. zł)¹¹;
- b) Projekt nr 2: Instalacje fotowoltaiczne oraz inne OZE na terenie gminy Dragacz – edycja II (łączna wartość 1 866,9 tys. zł, z czego wydatki kwalifikowane wynosiły 1 228,8 tys. zł, dofinansowanie wynosiło 614,4 tys. zł)¹²;

⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.). dalej: „Pzp”.

⁸ Instytucją Zarządzającą RPO jest Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego, który działa za pośrednictwem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Dalej: „IZ”.

⁹ Wieloletnia Prognoza Finansowa.

¹⁰ Z tego siedem finansowanych było ze środków Europejskiego Funduszy Rozwoju Regionalnego i sześć z Europejskiego Funduszu Społecznego.

¹¹ Dalej: „Projekt nr 1”.

¹² Dalej: „Projekt nr 2”. Podana kwota wydatków kwalifikowanych i dofinansowania podana zgodnie z informacjami z wniosku o płatność końcową złożonym 10 maja 2023 r. Projekt do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK w jednostce nie został rozliczony.

- c) Projekt nr 3: Edukacja innowacyjna i eksperymentalna (łączna wartość 261,2 tys. zł, dofinansowanie wynosiło 308,2 tys. zł)¹³.

W przypadku Projektu nr 1 umowę o dofinansowanie podpisano 13 marca 2019 r. i sporządzono do niej trzy aneksy. W przypadku Projektu nr 2 umowę dofinansowania podpisano 25 marca 2021 r. i sporządzono do niej cztery aneksy. W przypadku Projektu nr 3 umowę podpisano 17 października 2019 r. i podpisano do niej jeden aneks.

(akta kontroli str. 11-45, 53-58, 152-182, 342-400)

W Projekcie nr 1 jako wskaźniki produktu określono: długość wybudowanej kanalizacji sanitarnej – wartość docelowa w 2021 r. – 6,62 km; wskaźnik rezultatu: liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszanego oczyszczania ścieków 400. Na podstawie protokołu odbioru stwierdzono, że wybudowano 6,65 km kanalizacji sanitarnej.

Jak podała Z-ca Wójta do szacowania liczby RLM¹⁴ wskazywano liczbę gospodarstw razy cztery osoby (wartość uśredniona) plus obiekty użyteczności publicznej (w Dragaczu uwzględniono obiekt szkoły 70 RLM). Liczba przyłączy wynosiła 140, co mnożąc przez cztery osoby w gospodarstwie równa się 560. Dodając szkołę, daje to wskaźnik na poziomie 640 RLM, więcej niż zakładano w projekcie (400 RLM). Liczba nie jest stała z uwagi na przeprowadzki mieszkańców, zgony czy urodzenia. Wg dokumentów wykonano o 33,40 mb więcej kanalizacji sanitarnej, ze względu na powykonawczą inwentaryzację w terenie i bardziej miarodajne pomiary po wykonaniu.

(dowód: akta kontroli str. 11-45, 53-58, 59-62, 270-271)

W przypadku Projektu nr 2 jako wskaźniki produktu określono liczbę wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE (40 szt.) oraz liczbę wybudowanych jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE (7 szt.). Na podstawie protokołu odbioru stwierdzono, że osiągnięto ww. wskaźnik produktu¹⁵.

(akta kontroli str. 404-407, 426, 441-442)

W przypadku Projektu nr 3 beneficjent zobowiązał się do osiągnięcia następujących wskaźników (co najmniej):

- liczba szkół, których pracownie przedmiotowe zostały wyposażone w programie – 3, liczba szkół i placówek systemu oświaty wyposażonych w pomoce dydaktyczne niezbędne do realizacji zajęć rozwijających kompetencje kluczowe i uniwersalne – 3;
- liczba szkół i placówek systemu oświaty wyposażonych w ramach programu w sprzęt do prowadzenia zajęć edukacyjnych – 3;
- liczba szkół i placówek systemu oświaty wyposażonych lub wyposażonych w ramach programu w sprzęt niezbędny do pracy z uczniami ze specjalnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi – 3;
- liczba nauczycieli uczestniczących w szkoleniach / kursach – 33;
- liczba uczniów, którzy uczestniczyli w zajęciach rozwijających kompetencje kluczowe lub umiejętności uniwersalne – 85;
- liczba uczniów uczestniczących w zajęciach matematyczno-przyrodniczych opartych na metodzie eksperymentu – 10;

¹³ Dalej „Edukacja” lub „Projekt nr 3”.

¹⁴ Równoważna liczba mieszkańców.

¹⁵ Wskutek zmian w realizacji zadania, dokonano podziału jednej z planowanych instalacji, w rezultacie wykonano ogółem 41 jednostek wytwarzania energii elektrycznej.

- liczba uczniów o specjalnych potrzebach rozwojowych i edukacyjnych uczestniczących we wsparciu w zakresie indywidualizacji – 29.

Na podstawie dokumentacji badanych projektów (a także na podstawie przeprowadzonych oględzin dotyczących dwóch z tych projektów) stwierdzono, że zostały one zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami o dofinansowanie, a także osiągnięto zaplanowane cele, efekty projektów. W jednym przypadku jeden wskaźnik rezultatu został osiągnięty na poziomie 99,83%, o czym mowa w pkt. 1.5 wystąpienia.

(akta kontroli str. 11-62, 202-211, 262-269)

1.3. W przypadku Projektu nr 1 łączne poniesione wydatki związane z jego realizacją wynosiły 6 698,3 tys. zł. W przypadku Projektu nr 2 - 1 886,9 tys. zł. Wydatki dotyczące Projektu nr 3 wynosiły łącznie 261,2 tys. zł.

Badaniem objęto próbę wydatków w łącznej wysokości 8 649,7 tys. zł związanej z realizacją wskazanych wyżej projektów¹⁶. Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdzono, że poniesione wydatki były niezbędne dla realizacji zadań, racjonalne, przewidziane w zakresach rzeczowych realizowanych projektów i wykazane we wnioskach o płatność. Zostały poniesione na realizację przedmiotów umowy i należycie je udokumentowano. Nie stwierdzono przekroczenia wskazanych w umowach kosztów pośrednich. Podatek od towarów i usług w przypadku Projektów nr 1 i nr 2 był określony jako wydatek niekwalifikowany.

Z-ca Wójta podała, że dotacja do Projektu nr 1 nie została w całości wypłacona. Wniosek o płatność końcową złożono 26 sierpnia 2021 r., jednak nie został on zamknięty, czego powodów trudno określić.

Projekt nr 2 nie został rozliczony do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK w jednostce, wskutek stwierdzonych przez IZ nieprawidłowości opisanych dalej w pkt 1.4.

W umowie dotyczącej dofinansowania Projektu nr 3 wydatki określono na kwotę 324,4 tys. zł, a kwotę dofinansowania na 308,2 tys. zł. Kontrola wykazała, że wydatki dotyczące tego projektu wynosiły 261,2 tys. zł.

Jak podała Z-ca Wójta projekt ten był rozliczany ryczałtowo zgodnie z Wytocznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020. Do tego należało doliczyć wkład własny w postaci przeliczonego użytkowania sal lekcyjnych. Poza tym na etapie wniosku przyjęto stawkę za godzinę lekcyjną (w wysokości 70 zł) oraz szacunkowe kwoty zakupu materiałów dydaktycznych. Zmniejszenie kosztów rzeczywistych nie miało wpływu na dofinansowanie. Podkreśliła, że przy rozliczeniu ryczałtowym należało osiągnąć wskaźniki, co też w projekcie wykonano i potwierdzono.

(dowód: akta kontroli str. 63-136, 220-254, 270-271, 424-440, 673-679)

¹⁶ W tym:

- wydatki na łączną kwotę 6 619,7 tys. zł, w tym 6 568,8 tys. zł dotyczące realizacji robót budowlanych (3 wydatki), 49,7 tys. zł dotyczące pełnienia nadzoru inwestorskiego (3 wydatki), 71,6 tys. zł dotyczące koordynacji projektu, 1,2 tys. zł promocji projektu (2 wydatki),

- wydatki na łączną kwotę 1 866,9 tys. zł dotyczące projektu nr 2, w tym 1 823,2 tys. zł dotyczące dostaw (z montażem; łącznie 3 wydatki), 16,0 tys. zł za nadzór (jeden wydatek), 3,7 tys. zł za promocję (3 wydatki) oraz 24,0 tys. zł kosztów pośrednich(koordynacji projektu);

- wydatki w łącznej kwocie 163,1 tys. zł dotyczące projektu nr 3, w tym poniesione wynagrodzenia bezosobowe i wynagrodzenie w miesiącu grudniu 2019 r. i 2020 r., zakupy materiałów i wyposażenia (1 wydatek na kwotę 3,9 tys. zł), zakupy pomocy dydaktycznych na łączną kwotę 104,4 tys. zł (5 wydatków), zakup usług pozostałych (1 wydatek na kwotę 3,9 tys. zł).

1.4. Badanie w zakresie zgodności realizacji wydatków z wykorzystaniem procedur określonych Pzp przeprowadzono na podstawie zamówienia dotyczącego robót budowlanych realizowanych w związku z Projektem nr 1¹⁷. Kontrola nie wykazała, aby postępowanie to było przeprowadzone niezgodnie z zasadami określonymi w ustawie. Prawidłowo wykonano m.in.: opis przedmiotu i szacowanie wartości zamówienia, określono warunki udziału w postępowaniu, dokonano publikacji ogłoszenia. Zapewniono zachowanie zasad konkurencji i równego traktowania wykonawców, a wybór najkorzystniejszej oferty przeprowadzono w oparciu o właściwie określone w postępowaniach kryteria i zgodnie z przepisami Pzp. Postępowanie zostało również prawidłowo udokumentowane.

(akta kontroli str. 137-258, 450-487)

Badaniem w zakresie zachowania konkurencyjności i zgodności ponoszonych wydatków z wewnętrznymi procedurami określonymi w Urzędzie przeprowadzono na próbie dwóch wydatków Projektu nr 3 na łączną kwotę 115,4 tys. zł dotyczących szkolenia dla nauczycieli i dostawy wyposażenia nowoczesnych pomocy dydaktycznych do szkół.

Stwierdzono, że wybór wykonawców nastąpił zgodnie z uregulowaniami wewnętrznym w zakresie zakupów poniżej 130 tys. zł, a także zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równym traktowaniem wykonawców.

W trakcie rozliczania Projektu 2, IZ stwierdziła naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych w toku wyłaniania dostawcy i określiła 25% potrącenie kosztów kwalifikowanych, co szerzej przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”¹⁸. Podmiot ten wskazał także na potencjalne naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych, dotyczące zmiany umowy z wykonawcą. IZ stwierdziła brak podstaw do zmiany umowy na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 4 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁹, tj. ze względu na sytuację, której zamawiający, działający z należytą starannością, nie mógł przewidzieć. Wskazywane okoliczności dla dokonania zmian, tj. konieczność zmiany lokalizacji montażu, czy zmniejszona moc instalacji nie były w jego ocenie sytuacjami niemożliwymi do przewidzenia. W odpowiedzi na wskazania IZ, Gmina podała, że zakres dokonanych zmian ma charakter nieistotny i nie miałyby on wpływu na wybór potencjalnych wykonawców. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK w jednostce sprawa ta nie została ostatecznie rozstrzygnięta i projekt pozostawał nierozliczony.

(akta kontroli str. 401-403, 488-624)

1.5. Zachowanie trwałości projektów realizowanych w ramach RPO sprawdzono na przykładzie sześciu projektów, w tym trzech wymienionych w pkt. 1.2 wystąpienia pokontrolnego i trzech dodatkowych, tj.:

- nr 4: Budowa jednego przedszkola w Grupie²⁰;
- nr 5: Kompleksowa modernizacja energetyczna budynku Gminnej Przychodni Zdrowia²¹;

¹⁷ O wartości zamówienia 6 568,8 tys. zł.

¹⁸ W związku ze szczegółową weryfikacją postępowania na dostawę urządzeń w projekcie nr 2 przez IZ, nie objęto tego zamówienia szczegółową kontrolą NIK.

¹⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm., dalej: nPzp”.

²⁰ Projekt realizowany od 1 lipca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r., łączne wydatki wynosiły 2 655,2 tys. zł, dalej: „Projekt nr 4”.

²¹ Projekt realizowany od 1 marca 2018 r. do 31 października 2018 r., łączne wydatki wynosiły 1 145,6 tys. zł, dalej: „Projekt nr 5”.

- nr 6: Budowa ścieżki rowerowej Dolna Grupa – Grupa²².

W ramach tych projektów na podstawie zawartych umów beneficjenci zobowiązali się do zachowania trwałości projektów przez okres 5 lat. W przypadku pięciu projektów określone wskaźniki produktów i rezultatów zostały osiągnięte w 100% lub więcej, w jednym – jeden wskaźnik rezultatu, który dotyczył produkcji energii cieplnej z nowo wybudowanych instalacji wykorzystujących OZE, został osiągnięty w 99,83%.

Z-ca Wójta podała, że w rozliczeniu końcowym wskazano wskaźnik rezultatu *Produkcja energii cieplnej z nowo wybudowanych instalacji wykorzystujących OZE [MWh/rok* w wysokości 69,22 a nie jak zakładano 69,34 ponieważ taki wskaźnik potwierdził audytor w audycie ex-post. Różnica nie była negocjowana przez IZ.

W Projekcie nr 2 określono ogółem pięć wskaźników rezultatu, dwa odnoszące się do produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, dwa odnoszące się do produkcji energii cieplnej z tych źródeł, a także wskaźnik związany z ograniczeniem emisji gazów cieplarnianych.

Analiza osiągnięcia wskaźnika rezultatu w zakresie produkcji energii elektrycznej, przeprowadzona na wezwanie IZ wykazała, że został on osiągnięty w 95%²³.

Z-ca Wójta wyjaśniła, że podstawową przyczyną nieosiągnięcia oczekiwanego poziomu ww. wskaźnika było wstrzymywanie odbioru wyprodukowanej energii przez operatora w sytuacji zbyt wysokiego napięcia w sieci. Ważnym powodem był także dokonany podział jednej z planowanej instalacji i montaż części paneli na innym budynku, przez co produkcja z tej lokalizacji²⁴ nie była wliczana do poziomu produkcji energii. Wystąpił także przejściowy problem z wpływem nieprawidłowo podłączonego zasilania awaryjnego na funkcjonowanie instalacji zamontowanej przy Urzędzie Gminy.

(akta kontroli str. 11-45, 53-58, 152-182, 270-271, 262-269, 342-400, 441-449, 626-628)

Na podstawie dokumentacji wskazanych projektów, w tym umów o dofinansowanie, wniosków o płatność, zapisów w księgach rachunkowych, a także w oparciu o przeprowadzone oględziny Projektów nr: 1, 2, 4, 5 i 6 ustalono m.in., że:

- nie stwierdzono niezgodności utrzymania wskazanych projektów z warunkami określonymi w umowach o dofinansowanie ani niezgodności w zakresie osiągnięcia zakładanych celów projektów i wskaźników produktu lub rezultatu;
- przeprowadzone oględziny wykazały w miejscach realizacji projektów plakaty informacyjne lub tablice pamiątkowe informujące o realizacji projektów;
- zakupione środki trwały znajdowały się w ewidencji księgowej prowadzonej w Urzędzie, w tym na ewidencji aktywów trwałych,
- w żadnym przypadku nie minął okres pięciu lat od zakończenia okresu kwalifikowalności kosztów, w związku z czym nie przedkładano do IZ informacji o efektach ekonomicznych i innych korzyściach wynikających z realizacji projektu RPO lub rezultatów.

(dowód: akta kontroli str. 11-45, 53-58, 63-103, 152-182, 220-254, 270-271, 262-269, 301-309, 558-559, 565-566)

²² Projekt realizowany od 3 czerwca 2019 r. do 31 lipca 2020 r., łączne wydatki wynosiły 495,4 tys. zł, dalej: „Projekt nr 6”.

²³ Raport beneficjenta z osiągnięcia wskaźnika rezultatu z 20 lipca 2023 r. wskazał w odniesieniu do wskaźnika produkcji energii elektrycznej z nowo wybudowanych instalacji wykorzystujących OZE zamiast oczekiwanego poziomu 353,90 MWh/rok osiągnięcie 337,3 MWh/rok.

²⁴ Instalacji o prognozowanej produkcji 8,66 MWh/rok.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Wybór wykonawcy, który dostarczył urządzenia produkujące energię elektryczną i ciepłą (wraz z montażem) w ramach Projektu nr 2 nastąpił z naruszeniem art. 128 ust. 1 w zw. z art. 124 pkt 1 i art. 16 pkt 1 nPzp, poprzez zaniechanie wezwania wybranego wykonawcy do uzupełnienia dokumentów potwierdzających brak podstaw wykluczenia na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, co skutkowało pomniejszeniem przez IZ kwoty wydatków kwalifikowanych poniesionych na ww. cel o 25%.

W toku kontroli NIK potwierdzono ww. naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych²⁵. Komisja przetargowa na podstawie art. 126 ust. 1 ww. ustawy wezwała podmiot, który złożył najkorzystniejszą ofertę do dostarczenia dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu, w tym wskazanych w art. 108 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, na co dostawca przekazał zaświadczenie z KRK o braku zakazu ubiegania się o zamówienia publiczne, wystawione jednak na osobę reprezentującą Spółkę, nie na składający ofertę podmiot zbiorowy. Pomimo braku stosownego dokumentu, nie wezwano wykonawcy do jego uzupełnienia (do czego zobowiązywał art. 128 ust. 1 ww. ustawy), a postępowanie zakończono wyborem wykonawcy.

(akta kontroli str. 401-407, 488-550, 562-587, 599-617)

Z-ca Wójta wyjaśniła, że biorąc pod uwagę złożone wraz z ofertą pod rygorem odpowiedzialności karnej oświadczenie o braku podstaw do wykluczenia, a także przekazane zaświadczenia z KRK²⁶ wystawionego dla Prezesa składającej ofertę spółki, uznano że dodatkowy dokument nie zmienia sytuacji wykonawcy, a przyjęcie oferty pozwoli na korzystne rozstrzygnięcie przetargu. Wskazała, że działano przy tym w dobrej wierze, gdyż ww. postępowanie było drugim postępowaniem, a odrzucenie oferty ww. wykonawcy oznaczałoby konieczność unieważnienia tego postępowania w związku z brakiem ważnych ofert. Niewyłonienie wykonawcy niesłoby ryzyko rezygnacji mieszkańców z udziału w projekcie z obawy na niekorzystne zmiany w sposobie rozliczeń prosumentów.

Wyjaśniająca wskazała, że wiedzę o nieprawidłowościach w ww. postępowaniu uzyskano w lutym 2022 r. (w toku korespondencji z IZ), tj. już po rozstrzygnięciu postępowania i rozliczeniu umowy z wykonawcą.

(dowód: akta kontroli str. 625-626)

OCENA CZĄSTKOWA

Przeprowadzona kontrola trzech wybranych projektów wykazała, że realizowano je w sposób prawidłowy. Zostały one w pełni wykonane, a także osiągnięto zaplanowane cele i efekty projektów. Poniesione na projekty wydatki były racjonalne, zgodne z określonymi celami projektów, a także prawidłowo udokumentowane. Kontrola trzech zamówień, których udzielono w związku z badanymi projektami (nr 1 i 3), nie wykazała naruszeń Pzp, uregulowań wewnętrznych ani zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Nie stwierdzono naruszenia zasad utrzymania i trwałości projektów, ani zmian zakładanych celów projektów. Prawidłowo realizowano także obowiązek w zakresie ich promocji.

Należy jednak wskazać na nieprawidłowość, stwierdzoną przez IZ, w udzielaniu zamówienia publicznego dotyczącego Projektu nr 2 (niniejsza kontrola NIK nie

²⁵ Przedmiotowe postępowanie nie było objęte szczegółowym badaniem NIK. Dokonano weryfikacji postępowania w zakresie przyczyn i skutków nieprawidłowości ustalonej przez IZ.

²⁶ Krajowy Rejestr Karny.

obejmowała prawidłowości udzielenia tego zamówienia). Jak stwierdziła IZ w zamówieniu tym podpisano umowę z wykonawcą, który nie przedłożył jednego z dowodów potwierdzających brak podstaw do wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Skutkowało to potrąceniem 25% wydatków kwalifikowanych wydatkowanych na podstawie umowy z tym podmiotem.

2. Ewidencja wydatków budżetowych w ramach projektów.

2.1. Zgodnie z postanowieniami zawartych umów o dofinansowanie projektów wymienionych w pkt. 1.2. wystąpienia, beneficjent zobowiązał się do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dotyczącej realizacji projektów, w sposób przejrzysty, umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych i bankowych.

Stwierdzono, że dla każdego z objętych badaniem projektów prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową. Umożliwiała ona identyfikację poszczególnych operacji księgowych i bankowych dotyczących poszczególnych wydatków. Ewidencja spełniała wymogi określone w ustawie o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 63-103, 220-254, 643-664, 673-679)

2.2. Na podstawie badania próby wydatków określonej w pkt. 1.3 wystąpienia stwierdzono, że poniesione w ramach projektów wydatki zostały ujęte w księgach rachunkowych w sposób prawidłowy i zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Jednak wydatki w łącznej wysokości 4,9 tys. zł dotyczące promocji Projektu nr 1 i nr 2 zostały niewłaściwie zaklasyfikowane, co szerzej przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W przypadku Projektów nr 1 i nr 2 sporządzono dokumenty OT dotyczące przyjęcia środków trwałych do ewidencji środków trwałych jednostki. Zawyżono jednak wartość dwóch środków trwałych o koszty promocji w łącznej wysokości (3,8 tys. zł), co szerzej przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Wydatki dotyczące dwóch badanych projektów (Projekt nr 1 i nr 2), o których mowa w pkt 1. 2 wystąpienia były zawarte w załącznikach do Wieloletnich Prognoz Finansowych²⁷, w jednym przypadku (Projekt nr 1) w nieprawidłowej wysokości²⁸, co szerzej przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”

(akta kontroli str. 63-103, 220-254, 280-298, 673-679)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zawyżono wartość dwóch przyjętych środków trwałych dotyczących Projektów nr 1 i nr 2 o łączną kwotę 3,8 tys. zł²⁹ dotyczącą wydatków związanych z promocją projektów. Ponadto, wydatki dotyczące promocji projektów, w łącznej wysokości 4,9 tys. zł³⁰, zostały ujęte w paragrafie 605 - wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, zamiast 430, co było niezgodne z art. 39 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³¹ oraz załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.³²

²⁷ Dalej również „WPF”.

²⁸ Przy tym projekt 2 był początkowo planowany do realizacji w jednym roku budżetowym (2021), a w prognozie wieloletniej zamieszczono go w związku ze zgodą IZ na wydłużenie okresu realizacji na rok 2022.

²⁹ Odpowiednio 1 tys. zł i 2,8 tys. zł.

³⁰ Odpowiednio 1,2 tys. zł i 3,7 tys. zł.

³¹ Dz. U. z 2023 r., poz. 1270, ze zm., dalej „ufp”

³² Dz. U. z 2022 r., poz. 513 ze zm., dalej „rozporządzenie z dnia 2 marca 2010 r.”.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że w obu projektach koszty promocji zostały uwzględnione we wnioskach jako koszty kwalifikowane. Całej inwestycji i kosztów promocji nie można było finansować z paragrafów wydatków bieżących, skoro środki na ten cel otrzymano jako środki na zadania inwestycyjne. Ponadto na podstawie zawartych umów Gmina była zobowiązana do działań informacyjnych i promocyjnych zgodnie z instrukcjami. Do wliczanie wydatków promocyjnych do wartości środka trwałego, zastosowano art. 28 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³³, który stanowi, że do kosztów wytworzenia środków trwałych obejmuje ogół kosztów ich wytworzenia poniesionych przez jednostkę za okres budowy.

NIK zauważa, że koszty promocji projektu nie są bezpośrednio związane z wytworzeniem środka trwałego, zatem nie powinny zwiększać ich wartości. Natomiast zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia z dnia 2 marca 2010 r. wydatki dotyczące m.in. reklamy powinny ujmować się w paragrafie 430.

(dowód: akta kontroli str. 63-103, 272, 299-300, 647-661, 663)

2. Projekt nr 1 gminy Dragacz przyjętej na lata 2020-2034 i lata 2021-2035 został ujęty w WPF w nieprawidłowej wysokości. W dokumentach tych przyjęto łączne nakłady finansowe na ten Projekt w wysokości 5 665 tys. zł, podczas gdy łączne wydatki dotyczące tego zmienione Anekssem nr 2 do umowy o dofinansowanie tego projektu określono na kwotę 6 709,6 tys. zł. Nie dokonanie stosownej aktualizacji stanowiło naruszenie art. 230 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 3 i ust. 4 pkt. 1 ufp.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że wartości w WPF nie zostały zaktualizowany do bieżących wartości z uwagi na niedopatrzenie.

(dowód: akta kontroli str. 280-300)

3. Projekt nr 3, którego łączna wartość wskazana w umowie o dofinansowanie wynosiła 324,4 tys. zł, nie został ujęty w WPF przyjętej na lata 2019-2033, co stanowiło naruszenie art. 230 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 3 i ust. 4 pkt.1 ufp.

Skarbnik Gminy podała, że wynikało to z niedopatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 280-300)

OCENA CZĄSTKOWA

Zgodnie z wymogami dla każdego z objętych badaniem Projektów prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową. Umożliwiła ona identyfikację poszczególnych operacji księgowych i bankowych. Pozytywnie oceniono, że poniesione w ramach realizacji Projektów wydatki zostały ujęte w księgach rachunkowych na ogół w sposób prawidłowy i zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Jako nieprawidłowe w tym zakresie oceniono, że wydatki dotyczące promocji dotyczące dwóch projektów na łączną kwotę 4,9 tys. zł zostały sklasyfikowane w nieodpowiednich paragrafach wydatków budżetowych. Zawyżono także wartość przyjętych środków trwałych o koszty promocji w łącznej wysokości 3,8 tys. zł. Jako nieprawidłowe oceniono także niewykazanie w WPF jednego z realizowanych projektów, a także nieprawidłowe wykazanie wartości kolejnego.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

³³ Dz. U. z 2023 r., poz.120, ze zm.

- Wnioski
1. Odpowiednie klasyfikowanie wydatków dotyczących realizowanych inwestycji i związanej z tym wartości przyjmowanych środków trwałych.
 2. Bieżące aktualizowanie WPF w przypadku zmian wartości realizowanych przedsięwzięć.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz, 21 grudnia 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki

kontrolerzy:

(-) Szymon Hałasiewicz
Doradca ekonomiczny

(-) Grzegorz Piotrowski
Doradca ekonomiczny