



LLU.430.004.2022

Nr ewid. 158/2022/P/22/068/LLU

Informacja o wynikach kontroli

INWESTYCJE W OBIEKTY
DZIEDZICTWA KULTUROWEGO I NATURALNEGO
FINANSOWANE Z REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO
WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO NA LATA 2014–2020

DELEGATURA W LUBLINIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Inwestycje w obiekty dziedzictwa kulturowego i naturalnego finansowane z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie



Edward Szempruch

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś
Warszawa, dnia

31.07.2023²

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	8
2. OCENA OGÓLNA	12
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	14
4. WNIOSKI.....	25
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	27
5.1. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	27
5.2. Beneficjenci realizujący projekty.....	44
6. ZAŁĄCZNIKI	69
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	69
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	78
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	89
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	91

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Alokacja	Całkowita kwota środków UE do wydania w ramach danego działania, osi priorytetowej (priorytecie inwestycyjnym), programu na danym obszarze w danym czasie.
Beneficjent	Podmiot realizujący projekt na podstawie umowy o dofinansowanie zawartej z Województwem Lubelskim.
Dofinansowanie	Współfinansowanie UE lub współfinansowanie krajowe z budżetu państwa, wypłacane na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu.
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Jeden z funduszy strukturalnych UE, którego celem jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej UE poprzez korygowanie dysproporcji między poszczególnymi regionami.
GBP	Gminna biblioteka publiczna. Samorządowa instytucja kultury.
GOK	Gminny ośrodek kultury. Samorządowa instytucja kultury.
IZ RPO WL	Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020. Funkcję IZ RPO WL pełni Zarząd Województwa Lubelskiego w zakresie wynikającym z przepisów art. 125 rozporządzenia ogólnego UE. Regionalny organ administracji publicznej wyznaczony przez państwo członkowskie UE do zarządzania programem operacyjnym. Jego zadania obejmują wybór projektów do finansowania, monitorowanie ich realizacji i przekazywanie Komisji UE sprawozdań dotyczących rzeczowych i finansowych rezultatów.
Jst	Jednostka/jednostki samorządu terytorialnego.
KOP	Komisja Oceny Projektów. Komisja w rozumieniu art. 44 ustawy wdrożeniowej.
Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury	Wskaźnik rezultatu bezpośredniego w priorytecie inwestycyjnym 6c „Liczba osób korzystających z obiektów zasobów kultury objętych wsparciem”.
Liczba korzystających z obiektów	Wskaźnik rezultatu bezpośredniego w priorytecie inwestycyjnym 6c „Liczba osób korzystających z obiektów objętych wsparciem”.
Liczba obiektów dziedzictwa naturalnego	Wskaźnik produktu w priorytecie inwestycyjnym 6c „Liczba wspartych obiektów w miejscach dziedzictwa naturalnego”.
Liczba obiektów zasobów kultury	Wskaźnik produktu w priorytecie inwestycyjnym 6c „Liczba obiektów zasobów kultury objętych wsparciem”.
Obiekt dziedzictwa kulturowego	Obiekt zasobów kultury, instytucja kultury, zabytek nieruchomy i ruchomy (wraz z otoczeniem), instytucja paramuzealna. Obiekt budowlany w rozumieniu Prawa budowlanego, realizujący lub mający realizować szeroko rozumiane cele kulturalne. Zabytek w rozumieniu ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ¹ , obiekt instytucji kultury działającej na podstawie ustawy o działalności kulturalnej, biblioteka w rozumieniu ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach ² , muzeum w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach ³ .
Obiekt dziedzictwa naturalnego	Obiekt budowlany w rozumieniu Prawa budowlanego w miejscu lub obszarze atrakcyjnym turystycznie, krajobrazu kulturowego lub w otoczeniu pomnika przyrody.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 840.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 1479, ze zm.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 385.

Oś priorytetowa	Wyodrębniona część programu operacyjnego, realizująca część strategii ujętej w programie poprzez grupę działań wzajemnie powiązanych, realizujących mierzalne cele szczegółowe.
Priorytet inwestycyjny	Określony w rozporządzeniach UE dotyczących poszczególnych funduszy (EFRR, EFS i Fundusz Spójności) kierunek wsparcia oraz odpowiadający mu cel szczegółowy, który jest uwzględniony w RPO WL i innych programach operacyjnych przy każdej osi priorytetowej programu. Określenie wspólnych priorytetów inwestycyjnych zapewnia jednolitość programów operacyjnych, w których w zróżnicowany sposób są określane osie priorytetowe. W przypadku RPO WL i objętego kontrolą NIK obszaru jest to priorytet inwestycyjny 6c <i>Zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego</i> .
Projekt	Projekt, o którym mowa w art. 2 pkt 18 ustawy wdrożeniowej. Przedsięwzięcie zmierzające do osiągnięcia założonego celu określonego wskaźnikami, z określonym początkiem i końcem realizacji, zgłoszone do objęcia albo objęte współfinansowaniem UE jednego z funduszy strukturalnych albo Funduszu Spójności w ramach programu operacyjnego; przedsięwzięcie szczegółowo określone w zaakceptowanym przez Instytucję Zarządzającą wniosku o dofinansowanie projektu.
Rozporządzenie ogólne UE	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ⁴ .
Rozporządzenie 1301/2013 EFRR	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 ⁵ .
Rozporządzenie 651/2014	Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu ⁶ .
RPO	Regionalny Program Operacyjny.
RPO WL	Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 przyjęty Uchwałą Nr XXI/355/2015 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie przyjęcia „Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020” i zatwierdzony Decyzją Komisji Europejskiej z dnia 12 lutego 2015 r. nr C(2015) 887 wraz z jego późniejszymi zmianami. Program służący realizacji Umowy Partnerstwa w zakresie polityki spójności, uchwalony przez Zarząd Województwa i przyjęty przez Komisję Europejską, odzwierciedlający cele zawarte w rozporządzeniu ogólnym oraz w Umowie Partnerstwa, które mają być osiągnięte za pomocą funduszy strukturalnych, będący podstawą realizacji działań w nim określonych, stanowiący program operacyjny, o którym mowa w art. 96 rozporządzenia ogólnego.

⁴ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.

⁵ Dz. Urz. UE L z 2013 nr 347, s. 289, ze zm.

⁶ Dz. Urz. UE L z 2014 nr 187, s. 1, ze zm.

SL2014	Aplikacja główna centralnego systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 69 ustawy wdrożeniowej. Administratorem systemu jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego.
UE	Unia Europejska.
UG	Urząd Gminy.
UM	Urząd Miejski.
Umowa o dofinansowanie	Umowa lub decyzja, o których mowa odpowiednio w art. 2 pkt 26 lub w art. 2 pkt 2 ustawy wdrożeniowej. Umowa, w której określono zasady dofinansowania i realizacji projektu. Załącznikiem do umowy o dofinansowanie jest wniosek o dofinansowanie, w którym opisany jest projekt.
UMWL	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie.
Ustawa o finansach publicznych	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ⁷ .
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁸ .
Ustawa o działalności kulturalnej	Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej ⁹ .
Ustawa o rachunkowości	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości ¹⁰ .
Prawo budowlane	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane ¹¹ .
Prawo zamówień publicznych lub Pzp	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ¹² – obowiązująca do 31 grudnia 2020 r.
Ustawa wdrożeniowa	Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 ¹³ .
Ustawa wdrożeniowa 2021–2027	Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 ¹⁴ .
Wskaźnik produktu	Wartość służąca do pomiaru produktów operacji objętych wsparciem lub produktów na poziomie programu operacyjnego. Wskaźnik ten odnosi się do wszystkich produktów, powstałych w trakcie realizowania projektu oraz w rezultacie wydatkowania przyznanych środków.
Wskaźnik rezultatu	Wartość służąca do pomiaru rezultatów osiągniętych w ramach projektów objętych wsparciem lub rezultatów uzyskanych na poziomie programu operacyjnego. Wskaźnik ten dotyczy efektów działań, które nastąpiły po zakończeniu i w wyniku realizowania projektu oraz które wpływają bezpośrednio na otoczenie społeczno-ekonomiczne; wskaźnik rezultatu informuje o zmianach, jakie nastąpiły w wyniku wcielenia w życie danego przedsięwzięcia.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 194, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.

¹⁴ Dz. U. poz. 1079.

Wniosek o dofinansowanie	Dokument, w którym zawarte są informacje na temat wnioskodawcy oraz opis projektu lub przedstawione w innej formie informacje na temat projektu wnioskodawcy, na podstawie których dokonuje się oceny spełnienia przez projekt kryteriów wyboru projektów. Za integralną część wniosku o dofinansowanie uznaje się wszystkie jego załączniki.
Wydatek kwalifikowalny	Koszt lub wydatek poniesiony w związku z realizacją projektu w ramach programu operacyjnego, który kwalifikuje się do refundacji lub rozliczenia (w przypadku systemu zaliczkowego) zgodnie z umową o dofinansowanie.
Wytyczne w zakresie monitorowania	„Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020”.
WLWK	Załącznik nr 1 do Wytycznych w zakresie monitorowania pt. „Wspólna Lista Wskaźników Kluczowych 2014–2020 – EFRR, FS”.
Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów	„Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014–2020”.
Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin	Wskaźnik rezultatu bezpośredniego w priorytecie inwestycyjnym 6c „Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach należących do dziedzictwa kulturowego i naturalnego oraz stanowiących atrakcje turystyczne”.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy finansowe wsparcie inwestycji w obiekty dziedzictwa kulturowego i naturalnego z RPO Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 było prawidłowe i przyczyniło się do osiągnięcia zakładanych efektów?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy IZ RPO WL przygotowała zasady udzielenia dofinansowania i dokonała wyboru projektów w sposób prawidłowy i umożliwiającą skuteczną realizację zakładanych celów wsparcia?
2. Czy IZ RPO WL prawidłowo egzekwowała umowy o dofinansowanie oraz monitorowała postęp rzeczowy i finansowy projektów?
3. Czy beneficjenci prawidłowo zrealizowali projekty i osiągnęli zakładane efekty?

Jednostki kontrolowane

Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie – Instytucja Zarządzająca RPO WL.

Beneficjenci (siedem jednostek samorządu terytorialnego i dwie samorządowe instytucje kultury¹⁵).

Okres objęty kontrolą

Lata 2016–2022 (do 24 października 2022 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

W regionalnych programach operacyjnych perspektywy finansowej 2014–2020 przeznaczono środki finansowe na dofinansowanie inwestycji w obiekty dziedzictwa kulturowego i naturalnego. Środki finansowe na ten cel pochodziły z EFRR i z budżetu państwa w ramach tzw. priorytetu inwestycyjnego 6c *Zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego*¹⁶, a zasady udzielania dofinansowania określone zostały przez Instytucje Zarządzające w opisie różnych nazywanych osi priorytetowych, działań lub poddziałań RPO (w przypadku RPO WL – działania 7.1 *Dziedzictwo kulturowe i naturalne*¹⁷). Koniecznym warunkiem udzielenia wsparcia miało być przyszłe oddziaływanie społeczno-gospodarcze wspieranych finansowo inwestycji, które polegać powinno na zwiększeniu ich atrakcyjności kulturowej, turystycznej i gospodarczej oraz zwiększeniu do nich dostępu mieszkańców i turystów.

Infografika nr 1

Typy projektów realizowanych w ramach działania 7.1 RPO WL priorytetu inwestycyjnego 6c *Zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego*



Źródło: dane NIK na podstawie wyników kontroli.

Potrzeby województwa lubelskiego w zakresie modernizacji infrastruktury dziedzictwa kulturowego i naturalnego są duże i dotyczą głównie obiektów będących własnością małych jednostek samorządu terytorialnego oraz kościelnych osób prawnych. Bez pozyskania zewnętrznych środków finansowych podmioty te nie mają możliwości prowadzenia działań w tym zakresie, a obiekty ulegają stopniowej degradacji. Według zapisów RPO WL stan infrastruktury, związanej z turystyką i kulturą, jest niewystarczający i nie pozwala w pełni wykorzystać posiadanych zasobów,

¹⁵ W tym jedna jednostka samorządu terytorialnego i jedna samorządowa instytucja kultury skontrolowane w ramach kontroli rozpoznawczej.

¹⁶ W rozumieniu rozporządzenia 1301/2013 EFRR.

¹⁷ W osi priorytetowej 7 Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego.

a bogactwo tradycji i czyste środowisko, które stanowią o potencjale województwa lubelskiego, nie są w pełni wykorzystywane dla tworzenia dochodu i nowych miejsc pracy.

W RPO WL na wsparcie finansowe projektów dziedzictwa naturalnego i kulturowego przeznaczono ponad 50 mln euro ze środków UE. Projekty miały być wybierane do dofinansowania głównie w drodze konkursów. Przewidziano wsparcie projektów o charakterze regionalnym i lokalnym, przy czym połowę przyznanych środków finansowych miało trafić na obszary wiejskie.

W raporcie ewaluacyjnym RPO WL, dotyczącym oceny efektów wsparcia udzielonego w latach 2015–2021¹⁸, wskazano m.in., że wśród dofinansowanych, ilościowo zdecydowanie dominowały projekty wspierające instytucje kultury oraz dotyczące poprawy dostępności dziedzictwa naturalnego, a nieliczna była grupa ukierunkowanych na konserwację i restaurację obiektów zabytkowych (sakralnych i świeckich), mimo dużego potencjału regionu w tym zakresie¹⁹. Ponadto wykazano, że rozkład terytorialny projektów, zarówno pod względem ich liczby, jak i wielkości alokacji, wskazywał na wyraźną dominację w trzech powiatach²⁰ oraz wyraźnie większą częstotliwość i wyższe wykorzystanie alokacji w centralnej i północnej części województwa (nie odpowiadało to rozkładowi zabytkowego dziedzictwa materialnego, które przeważało raczej w części centralnej i południowej regionu). Według przedstawionej w raporcie opinii instytucji eksperckich, beneficjentów projektów oraz IZ RPO WL nie ma obecnie alternatywnych źródeł finansowania infrastruktury kultury, ochrony dziedzictwa naturalnego oraz dziedzictwa materialnego kultury, porównywalnych do Funduszy Europejskich²¹.

Oprócz UMWL, realizującego zadania IZ RPO WL, NIK skontrolowała dziewięć jednostek samorządowych (w tym siedem urzędów gmin) oraz zakończone i rozliczone przez nie projekty działania 7.1 RPO WL. Osiem dotyczyło dziedzictwa kulturalnego, a jeden dziedzictwa naturalnego.

Jednostki samorządu terytorialnego (razem z podległymi im jednostkami) należały do przeważającej grupy beneficjentów wsparcia w działaniu 7.1 RPO WL, zarówno pod względem liczby realizowanych projektów, jak i kwoty otrzymanego dofinansowania (ponad 75%). Uwzględniając wskazane powyżej wnioski raportu ewaluacyjnego, w którym zwrócono uwagę na dość liczną grupę jst niekorzystających ze wsparcia, mimo istnienia na ich terenie potrzeb w tym zakresie, należy zauważyć, że skontrolowani beneficjenci wyróżniali się na ich tle, potrafili bowiem

¹⁸ Raport ewaluacyjny pt. „Ocena efektów ekologicznych, społecznych i gospodarczych wsparcia w ramach Osi VII Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego w RPO WL 2014–2020” (raport końcowy; wrzesień 2021). Wykonany przez EVALU sp. z o.o. na zamówienie Województwa Lubelskiego.

¹⁹ Raport str. 29–32. Wynikało to, zdaniem autorów, stąd, że istotna część potrzeb w tej kategorii została zaspokojona w poprzednich okresach, a także, że maksymalna kwota dofinansowania w ramach jednego projektu wykluczała projekty wymagające dużych nakładów finansowych.

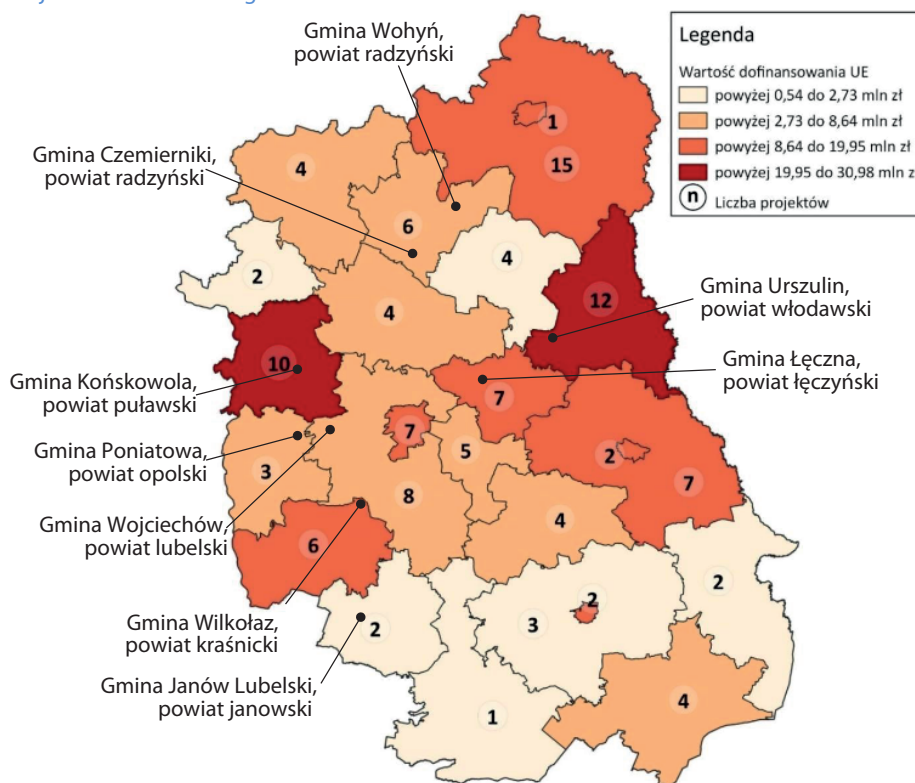
²⁰ Puławskim, włodawskim i bialskim.

²¹ Raport str. 45.

przygotować dokumenty niezbędne do realizacji inwestycji, posiadali niezbędny finansowy wkład własny oraz uzyskali dofinansowanie projektów na ogół wysoko ocenionych na listach rankingowych.

Infografika nr 2

Miejsca realizacji skontrolowanych projektów²² na tle mapy przedstawiającej rozkład terytorialny projektów działania 7.1 *Dziedzictwo kulturowe i naturalne* na terenie województwa lubelskiego



Źródło: mapa i legenda na podstawie raportu ewaluacyjnego pt. „Ocena efektów ekologicznych, społecznych i gospodarczych wsparcia w ramach Osi VII Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego w RPO WL 2014–2020”.

Skontrolowane projekty dotyczyły przebudowy, rozbudowy, remontu lub modernizacji budynków przeznaczonych na potrzeby kulturalne, rewitalizacji zabytkowego parku oraz modernizacji infrastruktury parku rekreacyjnego. Realizowano je na terenie małych gmin (wiejskich lub wiejsko-miejskich), a średnia ich wartość dofinansowania była niewielka i wynosiła 2,2 mln zł. Sytuowała ją ona nieco powyżej średniej dla 116 projektów działania 7.1 RPO WL²³, wynoszącej 2 mln zł oraz średniej dla projektu RPO WL, wynoszącej (w 2021 r.) 1,2 mln zł²⁴. Były to projekty typowe dla działania 7.1, zarówno pod względem kwoty wsparcia oraz zakresu realizowanych przedsięwzięć.

²² Z wyjątkiem gmin: Urszulin i Wojciechów są to także nazwy skontrolowanych beneficjentów wsparcia w ramach działania 7.1 RPO WL.

²³ Według danych na koniec marca 2022 r. i na podstawie pierwotnej kwoty dofinansowania w zawartych umowach.

²⁴ Według raportu o stanie województwa lubelskiego (Podsumowanie działalności Zarządu Województwa Lubelskiego w 2021 r.) średnia wartość projektu w województwie lubelskim kształtuje się na poziomie 1,8 mln zł, a dofinansowania UE w przeliczeniu na projekt to 1,2 mln zł (Raport <https://www.lubelskie.pl>; str. 190). Według raportu za 2020 r. wartości te wynosiły odpowiednio 1,9 mln zł i 1,3 mln zł.

W RPO WL środki finansowe UE na dofinansowanie inwestycji w obiekty dziedzictwa kulturowego i naturalnego stanowiły²⁵ niewiele ponad 3% środków finansowych wsparcia z EFRR, tj. stosunkowo niewielką część budżetu (przy uwzględnieniu środków EFS jeszcze mniejszą, tj. ponad 2%). Jednak wartość i efekty tego dofinansowania nie mogą być rozpatrywane wyłącznie w kategoriach finansowych. Wsparcie zdegradowanych obiektów dziedzictwa kulturowego (niekiedy o szczególnej wartości zabytkowej) i naturalnego (np. krajobrazu kulturowego), którego efekty w sferze społeczno-gospodarczej w sposób długotrwały wpływają na rozwój lokalnej społeczności i wzrost odwiedzających, jest jednym z kluczowych i niezbędnych elementów rozwoju regionu we współczesnej Europie.

Należy zauważyć, że przeprowadzenie przez NIK kontroli w UMWL w 2022 r., tj. przy końcu okresu realizacji RPO WL, dało możliwość zbadania i oceny procesu wsparcia dziedzictwa kulturowego i naturalnego w ramach RPO WL w całej perspektywie finansowej 2014–2020 i sformułowania wniosków w tym zakresie do ewentualnej realizacji w następnej perspektywie finansowej lat 2021–2027.

²⁵ Według stanu na koniec marca 2022 r.

2. OCENA OGÓLNA

Osiągnięto zakładane efekty, jednak działania skontrolowanych jednostek nie były w pełni prawidłowe

Finansowe wsparcie inwestycji w obiekty dziedzictwa kulturowego i naturalnego z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 przyczyniło się do osiągnięcia zakładanych efektów, jednak nie było w pełni prawidłowe.

Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, realizując zadania Zarządu Województwa – Instytucji Zarządzającej RPO WL, przygotował zasady udzielenia dofinansowania w sposób prawidłowy i umożliwiający skuteczną realizację zakładanych celów wsparcia. W związku z dużym zapotrzebowaniem, zwiększał kwotę alokacji oraz organizował nabory, które umożliwiły zakontraktowanie w umowach z beneficjentami kwoty dofinansowania stanowiącej 98,9% alokacji. Znacznie zwiększono liczbę obiektów przewidzianych do objęcia wsparciem do 2023 r. i szacowany w nich wzrost odwiedzin po zakończeniu realizacji projektów. Założone rozproszenie wsparcia spowodowało dofinansowanie mniejszych instytucji kultury i obiektów o znaczeniu przede wszystkim lokalnym. Późne rozpoczęcie procesu kontraktacji oraz nieoczekiwane zmiany na rynku, powodujące znaczny wzrost cen materiałów i usług budowlanych w latach 2019-2022, wpłynęły jednak na trudności beneficjentów w utrzymaniu umownych terminów i planowanych pierwotnie kwot wydatków.

Wyboru projektów dokonano w sposób niewystarczająco rzetelny. Dotyczyło to sprawowanego nadzoru, opracowania dokumentacji konkursowych, dokonywania oceny wniosków, a także (w związku z dobrymi praktykami innych IZ RPO) dokumentowania ich negatywnej oceny.

Co do zasady IZ RPO WL prawidłowo egzekwowała umowy oraz monitorowała postęp realizacji projektów. Dofinansowanie inwestycji przez IZ RPO WL, zgodnie z celem wsparcia, przyczyniło się do zwiększenia dostępności zasobów dziedzictwa kulturowego i naturalnego regionu. Mimo objęcia wsparciem znacznie większej liczby obiektów niż pierwotnie zakładano, rozpoznane potrzeby województwa w tym zakresie są nadal znaczne i nie zostały w pełni zaspokojone w perspektywie finansowej 2014–2020.

Skontrolowani beneficjenci osiągnęli zakładane cele projektów w zakresie polepszenia wartości użytkowej zdegradowanych obiektów gminnych oraz ich przeznaczenia na cele kulturalne i rekreacyjne. Wpłynęło to pozytywnie na rozwój lokalnych społeczności. Odnowiono obiekty zabytkowe i rozwinęła się działalność gminnych instytucji kultury. Dzięki zwiększeniu dostępności, nastąpił w nich wzrost liczby odwiedzin, na który nie wpłynęła w sposób istotny pandemia COVID-19.

Projekty zrealizowano w sposób zgodny z większością przyjętych zobowiązań i przepisów. Nieprawidłowości dotyczyły w szczególności sporządzania wniosków o płatność, prowadzenia ewidencji księgowej, udzielania zamówień i utrzymania obiektów. Stwierdzono także przypadki nierzetelnych działań, związanych m.in. z nadzorem nad realizacją inwestycji. W czterech jednostkach przypadki nieprawidłowych działań, związanych z realizacją zamówień publicznych, miały lub mogły mieć wpływ na poniesione wydatki i wybór wykonawców. W trzech niewłaściwie ustalenie wartości środków trwałych miało wpływ na sprawozdania finansowe i budżetowe.

Tylko dwa skontrolowane projekty zostały zakończone w zakładanym pierwotnie terminie, co wynikało z przesunięć terminów realizacji zadań, związanych z długim okresem czasu między złożeniem wniosku a podpisaniem umowy, problemami z wyborem wykonawców i realizacją robót budowlanych oraz pandemią COVID-19. W sześciu nieprzewidziany wzrost wydatków skutkowało koniecznością przeznaczenia na cele projektu dodatkowych środków finansowych z budżetu gminy, które nie zostały zrefundowane.

OCENA OGÓLNA

Mimo wskazanych nieprawidłowości i problemów działania beneficjentów zasługują na pozytywną ocenę ze względu na podjęcie się tych przedsięwzięć i ich skuteczne zrealizowanie w trudnych warunkach zewnętrznych. Na osiągnięcie zakładanych efektów znaczny wpływ miało właściwe określenie potrzeb i celów w tym zakresie w długoterminowej strategii rozwoju, uzyskanie niezbędnej dokumentacji technicznej i zidentyfikowanie źródeł finansowania.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Efektywne zwiększanie środków finansowych i zakresu wsparcia

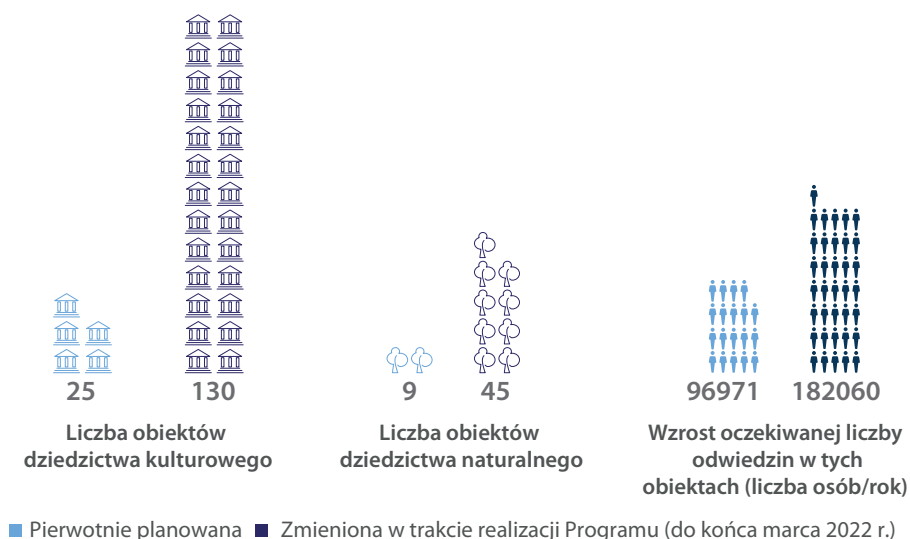
Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, realizując zadania IZ RPO WL, w związku z dużym zapotrzebowaniem na wsparcie dotyczące dofinansowania inwestycji w obiekty dziedzictwa kulturowego i naturalnego, zwiększył w latach 2020–2021 kwotę alokacji przeznaczoną na ten cel w priorytecie inwestycyjnym 6c z 50,3 do 51,7 mln euro. W związku z analizą naborów, wskazującą, że w ramach posiadanych środków finansowych można objąć wsparciem większą liczbę obiektów, wprowadzono zmiany do RPO WL, znacznie zwiększając przewidywaną do końca 2023 r. liczbę obiektów dziedzictwa kulturowego i naturalnego oraz zakładany wzrost odwiedzin w tych obiektach po zakończeniu realizacji projektów. Nabory w latach 2015–2019 umożliwiły zakontraktowanie w umowach z beneficjentami przeważającej części środków finansowych wsparcia.

W efekcie działań IZ RPO WL, na koniec czerwca 2022 r., podpisanych zostało 116 umów o dofinansowanie projektów o wartości całkowitej 375,2 mln zł i dofinansowania z UE 228,7 mln zł, tj. 98,9% alokacji, wynoszącej 231,1 mln zł. Zatwierdzone wydatki finansowane z wkładu UE we wnioskach o płatność wyniosły 189,2 mln zł (81,9% alokacji). Na etapie realizacji pozostało 41 projektów, w których wartość dofinansowania z UE wyniosła 64,4 mln zł, a zatwierdzone wydatki 25,1 mln zł.

Wysokie wskaźniki zakontraktowania i wykorzystania środków alokacji w priorytecie inwestycyjnym 6c osiągnięto także w innych województwach. Wskaźnik zakontraktowania środków UE w alokacji w województwie lubelskim (98,9%) był niższy niż w ośmiu województwach, a wskaźnik zatwierdzenia wydatków UE w alokacji (81,9%) – niższy niż w pięciu. Odnotować przy tym należy, że dla całego RPO WL wskaźniki zakontraktowania i wykorzystania środków alokacji, wynoszące odpowiednio 99,7% i 82,7%, były najwyższe w Polsce. [str. 27–28]

Infografika nr 3

Zwiększenie wartości docelowych wskaźników produktu RPO WL (tj. zakładanej liczby obiektów dziedzictwa kulturowego i naturalnego objętych wsparciem i liczby odwiedzin w tych obiektach po zakończeniu Programu) w priorytecie inwestycyjnym 6c w latach 2015–2022



Źródło: dane NIK na podstawie wyników kontroli.

Tryb pozakonkursowy, w wyniku którego podpisano umowy na cztery projekty, został zastosowany do projektów, których wnioskodawcami były podmioty jednoznacznie określone przed złożeniem wniosku, a projekty miały strategiczne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Instytucja Zarządzająca RPO WL dokonała identyfikacji tych projektów w wymaganym zakresie. W pięciu naborach przeprowadzonych w trybie konkursowym stosowano się do obowiązujących przepisów ustawy wdrożeniowej w zakresie: regulaminów konkursów i pracy KOP, procedury postępowania i zasad dokumentowania.

Stwierdzono nieprawidłowości pod względem kryterium rzetelności w opracowaniu dokumentacji konkursowej (pięć konkursów), stosowaniu w ocenie projektów wskaźników kluczowych (w jednym konkursie i jednym projekcie pozakonkursowym) oraz sprawowaniu nadzoru nad wyborem projektów (cztery konkursy, projekt pozakonkursowy). W dokumentacjach konkursowych określono nieprawidłowe wzory kart oceny projektów i niemające zastosowania w projektach kryteria oceny oraz nie wykazano, wśród wymaganych w konkursie, jednego z kluczowych wskaźników (naruszenie Wytycznych w zakresie monitorowania). Z naruszeniem Wytycznych w zakresie monitorowania nie zweryfikowano poprawności zastosowania wskaźników w ocenie formalnej wniosków konkursowych i pozakonkursowego.

Stwierdzenie niewystarczająco rzetelnie sprawowanego nadzoru nad wyborem projektów wynikało z następujących ustaleń: pozytywnie oceniono pięć wniosków, w których wykazano niewłaściwy kluczowy wskaźnik rezultatu; nie wyegzekwowano od wnioskodawcy wykazania w projekcie pozakonkursowym wspólnego wskaźnika produktu, określonego w załączniku do Rozporządzenia 1301/2013 EFRR; wezwano wnioskodawców dwóch projektów do skorygowania wniosków w zakresie wartości docelowych wskaźników rezultatu w sposób niezgodny z dokumentacją konkursową oraz nieprawidłowo wezwano wnioskodawców 34 projektów do zmiany wniosków w zakresie kosztów pomocy publicznej. Nieprawidłowe wezwania do zmiany wniosków pod sankcją negatywnej ich oceny stanowiły naruszenie art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej w zakresie obowiązku rzetelnego przeprowadzenia wyboru projektów.

[str. 28–32]

Instytucje Zarządzające RPO miały dowolność w ustaleniu definicji wskaźników, ponieważ w perspektywie finansowej 2014–2020 nie istniały definicje wskaźników kluczowych obowiązujące wszystkie instytucje zarządzające. Wynikało to z braku w ustawie wdrożeniowej podstawy prawnej do opracowania przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego jednolitego katalogu definicji²⁶.

Wybór projektów zgodny z przepisami ustawy wdrożeniowej, jednak nie w pełni rzetelny

Niejednoznaczne definicje wskaźników rezultatu

²⁶ W przepisach ustawy wdrożeniowej 2021–2027 (art. 28 ust. 2), rozszerzono zakres zadań ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, związany z potrzebą zapewnienia spójności monitorowania postępu rzeczowego w krajowych i regionalnych programach operacyjnych. Oprócz obowiązku ustalania listy wskaźników kluczowych dla projektów, dodano także obowiązek ustalenia katalogu definicji tych wskaźników.

Instytucja Zarządzająca RPO WL w regulaminach konkursowych przyjęła definicje dwóch wskaźników rezultatu, niezbędnych do określenia przez wnioskodawców w projektach, mających dla beneficjentów charakter rozliczeniowy i egzekwowanych na etapie oceny projektów przez KOP, w których powiązано ze sobą dwie różnie liczone wartości, nieodnoszące się do tych samych zbiorów danych, co w konsekwencji mogło prowadzić do niejednoznacznych wyliczeń wartości tych wskaźników w projektach. Przyjęto, że wskaźnik *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury*, który mierzył liczbę osób, może być wykorzystywany do obliczenia wartości docelowej wskaźnika *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin*, który mierzył liczbę odwiedzin.

Spośród pozostałych IZ RPO²⁷ dziewięć w priorytecie inwestycyjnym 6c nie uwzględniło lub nie stosowało wskaźnika *Liczba osób korzystających z obiektów zasobów kultury*, lecz tylko wskaźnik *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin* (był to wskaźnik obligatoryjny dla projektów²⁸). Jedna IZ RPO, która uwzględniała w naborach ww. dwa wskaźniki, poinformowała, że wyliczano je niezależnie ze względu na różny sposób liczenia oraz ich zakres²⁹. [str. 33–35]

Nie w pełni rzetelne sporządzanie uzasadnień negatywnej oceny projektów wobec przykładów dobrej praktyki

Uzasadnienia negatywnego wyniku oceny formalnej wniosków o dofinansowanie projektów zostały przedstawione wyłącznie w pismach IZ RPO WL do wnioskodawców. W sporządzonych przez członków KOP kartach oceny formalnej, które potwierdzały dokonanie indywidualnych ocen, nie formułowano uzasadnień niespełniania kryteriów. W konsekwencji treść zbiorczego uzasadnienia w piśmie IZ RPO WL nie miała odzwierciedlenia w dokumentacji indywidualnych ocen sporządzonych przez członków KOP. Nie potwierdzało to w sposób jednoznaczny, czy uzasadnienie w piśmie IZ RPO WL wynika bezpośrednio z ocen indywidualnych członków KOP oraz uniemożliwiało zidentyfikowanie w dokumentacji oceniającego w przypadku np. ewentualnych błędów uzasadnienia w piśmie IZ RPO WL.

W świetle informacji uzyskanych od innych IZ RPO taki sposób działania IZ RPO WL nie potwierdzał stosowania dobrej praktyki w zakresie przygotowania uzasadnienia wyniku oceny kryteriów zgodnie z zasadą rzetelności, wynikającą z Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów. Marszałkowie aż 10 województw wskazali na stosowanie przez IZ RPO zasady, że uzasadnienia negatywnej oceny projektu były dokumentowane zarówno w kartach oceny każdego z oceniających, jak również w piśmie IZ RPO do wnioskodawcy z informacją o negatywnej ocenie. Przy tym pięciu marszałków powołało się na zasadę rzetelności w Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów, a czterech na stosowanie praktyki, polegającej na załączaniu do pisma informującego o negatywnej ocenie projektu także zanonimizowanej zbiorczej karty oceny projektu

²⁷ Dane na podstawie informacji uzyskanych od jednostek niekontrolowanych.

²⁸ Wspólny wskaźnik produktu, określony w załączniku I do Rozporządzenia 1301/2013 EFRR.

²⁹ Pozostałe IZ RPO powiązały te wskaźniki w sposób analogiczny jak IZ RPO WL.

lub zanonimizowanych kart indywidualnych. Miało to, według jednego z marszałków, na celu m.in. wyposażenie wnioskodawcy w najbardziej kompleksową i przejrzystą wiedzę na temat przyczyn negatywnej oceny.
[str. 35–37]

Mimo ogłoszenia naborów konkursowych w 2015 r. i w 2016 r. oraz prowadzenia w tym okresie uzgodnień i negocjacji z wnioskodawcami projektów pozakonkursowych, pierwsze umowy o dofinansowanie projektów³⁰ zawarto w drugim kwartale 2017 r., tj. po dwóch latach od rozpoczęcia wdrażania RPO WL. W drugim kwartale 2021 r. zakontraktowano 100% alokacji na lata 2014–2020³¹. Niekorzystne dla beneficjentów warunki realizacji projektów, ze względu na ich specyfikę związaną głównie z pracami budowlanymi, pojawiły się w 2019 r. (znaczny wzrost cen materiałów i usług budowlanych), a w latach 2020–2021, w związku z pandemią COVID-19, jeszcze się pogorszyły. Jednak proces wykorzystania środków finansowych wsparcia w realizowanych w tym okresie projektach, odzwierciedlony wielkością wydatków zatwierdzonych we wnioskach o płatność, nie potwierdzał znaczącej negatywnej tendencji w tym zakresie. Wydatki te (od 2017 r.) stopniowo wzrastały i do końca 2021 r. osiągnięto 73,99% alokacji. Należy jednak zauważyć, że wynikające z podpisania umów terminy realizacji większości projektów, przypadające na lata 2019–2023, spowodowały zwiększone ryzyko ich niezrealizowania w okresie programowania, a nieoczekiwane zmiany na rynku znacznie zwiększyły trudności beneficjentów w utrzymaniu umownych terminów i planowanych pierwotnie kwot wydatków.

Późna kontrakcja
środków wsparcia

Okres między złożeniem wniosku o dofinansowanie a podpisaniem umowy w pięciu konkursach organizowanych w latach 2015–2019 przez UMWL wynosił od dziewięciu do 14 miesięcy, średnio około dziesięciu miesięcy. Z informacji uzyskanych od marszałków innych województw wynika, że w przypadku sześciu IZ RPO okres ten był podobny, a pozostałych krótszy, wynoszący od sześciu do dziewięciu miesięcy. Najdłużej trwała weryfikacja wymogów formalnych i ocena formalna wniosków i najczęściej przedłużano te etapy wyboru projektów. Wynikało to m.in. z konieczności poprawy wniosków przez wnioskodawców i ich próśb o wydłużenie terminu złożenia uzupełnień.

W ustawie wdrożeniowej 2021–2027 (art. 55) wprowadzono rozwiązania uelastyczniające procedurę oceny i wyboru projektów, polegające m.in. na uproszczeniu procedury weryfikacji warunków formalnych oraz zapewniające (w ramach kontynuacji zmian wprowadzonych w ustawie wdrożeniowej) elektroniczny system przekazywania wezwań.

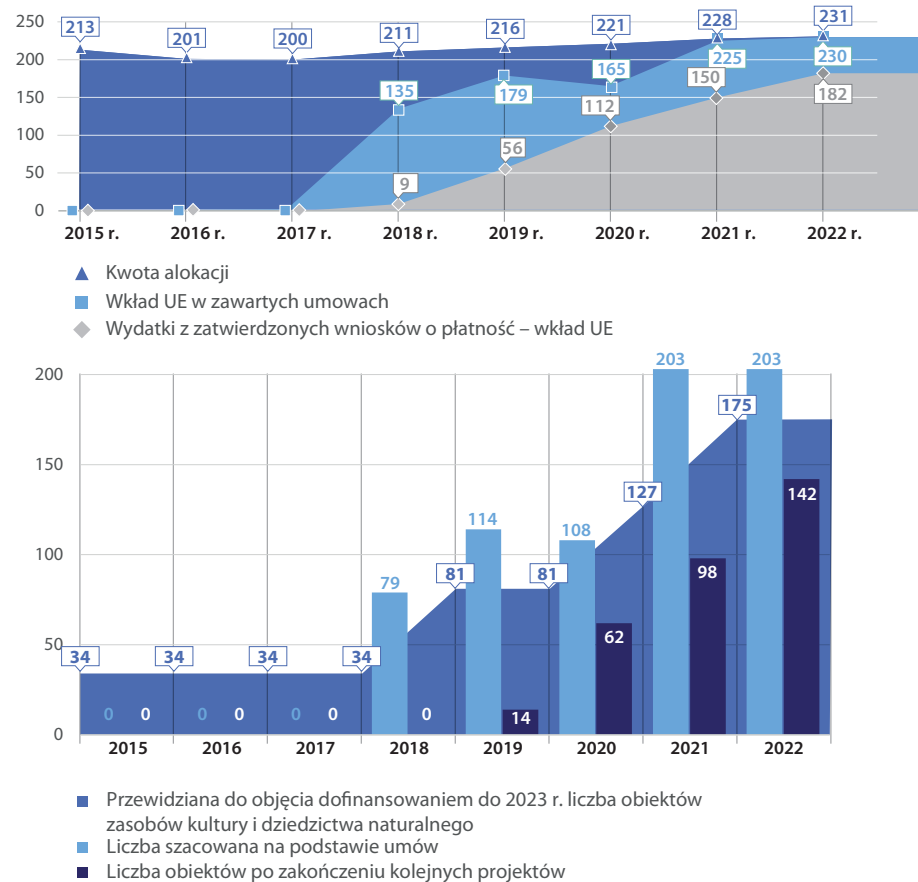
³⁰ 15 umów na kwotę dofinansowania z UE 61,9 mln zł.

³¹ W 113 umowach.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografiki nr 4 i nr 5

Postęp rzeczowy i finansowy projektów dotyczących dziedzictwa kulturowego i naturalnego (w priorytecie 6c) w RPO WL w latach 2015–2022



Źródło: informacje kwartalne z realizacji RPO WL. Dane na pierwszy kwartał³².

Wydłużenie okresu od złożenia projektu do podpisania umowy w przypadku tego rodzaju dofinansowanych projektów, w których istotny wpływ na całościową kwotę planowanych wydatków ma aktualny kosztorys inwestorski wnioskodawcy, a także których realizacja jest uwarunkowana posiadaniem zgód i pozwoleń o określonym terminie obowiązywania, wpływa w sposób znaczący na zwiększenie ryzyka niepewności beneficjentów co do stabilności podstawowych założeń projektu, dotyczących terminów i kosztów planowanych zadań. Może to skutkować wzrostem kosztów inwestycji oraz wydłużeniem okresu jej realizacji. [str. 37–39]

**Prawidłowe
egzekwowanie umów
oraz monitorowanie
postępu realizacji
projektów**

UMWL co do zasady prawidłowo egzekwował umowy o dofinansowanie, monitorował postęp rzeczowy i finansowy projektów oraz prowadził sprawozdawczość. Prawidłowo przeprowadzono proces rozwiązania umów oraz egzekwowano zwrot dofinansowania od beneficjentów. Stwierdzone nieprawidłowości polegały głównie na: niezawarciu aneksów do umów o dofinansowanie w trzech projektach i nierzetelnym zweryfikowaniu w jednym projekcie prowadzenia ewidencji księgowej niezgodnie z postanowieniami umowy. [str. 39–40]

³² W przypadku informacji kwartalnej z 2015 r. dane na trzeci kwartał.

W skontrolowanych gminach realizacja projektu wynikała z przyjętej w latach wcześniejszych długoterminowej strategii rozwoju i stanowiła realizację jednego z jej założeń. Zidentyfikowano obiekty, które zamierzano przeznaczyć na cele kulturalne lub rekreacyjne, określono zakres planowanych zmian i przygotowano dokumentacje techniczne (projekty budowlane, kosztorysy inwestorskie), co z kolei umożliwiło określenie możliwości ich sfinansowania ze środków własnych oraz zidentyfikowanych źródeł zewnętrznych.

Urzędy gmin były przygotowane organizacyjnie i kadrowo do realizacji podstawowych zadań związanych z projektem, dotyczących głównie procesu budowlanego, zamówień publicznych i spraw finansowych. Przygotowanie wniosku o dofinansowanie i studium wykonalności zlecono wyspecjalizowanym firmom zewnętrznym. Prawidłowo i rzetelnie egzekwowano wykonanie umów z tymi firmami z wyjątkiem jednego przypadku. Mimo wydłużenia terminu zakończenia projektu, Gmina³³ nie dokonała odpowiednich zmian w umowie z wykonawcą i przed zakończeniem projektu wypłaciła mu całość wynagrodzenia, co spowodowało, że musiała sama sporządzić wniosek o płatność końcową. [str. 44–46]

Tylko dwa projekty³⁴, dotyczące głównie zagospodarowania terenu, zakończono w zakładanym pierwotnie terminie. Pozostałe projekty, dotyczące przebudowy, rozbudowy, remontu, adaptacji lub modernizacji obiektów budowlanych, zakończyły się w terminach późniejszych niż zakładane. Znaczny wpływ na przesunięcia terminów kolejnych zadań, a w konsekwencji zakończenia projektów, miał termin podpisania umowy o dofinansowanie. Do czasu podpisania umowy nie podejmowano na ogół żadnych działań związanych z projektem, a w szczególności nie uruchamiano postępowań o zamówienie publiczne na roboty budowlane.

Istotne, ponad 14-miesięczne, przesunięcia terminów zakończenia rzeczowego nastąpiły w trzech projektach³⁵ i wynikały one głównie z problemów z wyborem wykonawców (dwa) oraz opóźnień w realizacji robót budowlanych (jeden). W przypadku projektu, polegającego na rozbudowie gminnej biblioteki (dobudowaniu nowej części budynku)³⁶ był to skutek szeregu czynników, takich jak: opóźnienia w realizacji początkowej fazy inwestycji, wzrost kosztów usług i materiałów budowlanych i związane z tym problemy z wyborem wykonawców, przerwanie realizacji inwestycji, pandemia COVID-19. [str. 54–56]

Poniesione wydatki całkowite były wyższe od zakładanych w pięciu projektach, przy czym w czterech nieprzewidziany wzrost wydatków skutkowało koniecznością znacznego zwiększenia wkładu własnego niekwalifikowanego, tj. przeznaczenia na cele projektu z budżetu gminy dodatkowych

Dobre praktyki
w pozyskaniu środków
dofinansowania

Tylko dwa
skontrolowane
projekty zakończone
w pierwotnie zakładanym
terminie

Negatywne skutki
nieprzewidzianego
wzrostu wydatków
dla budżetów gmin

³³ Gmina Wilkołaz.

³⁴ Skontrolowane projekty gmin: Janów Lubelski i Łęczna.

³⁵ Projekty GBP w Urszulinie oraz gmin: Poniatowa i Końskowola.

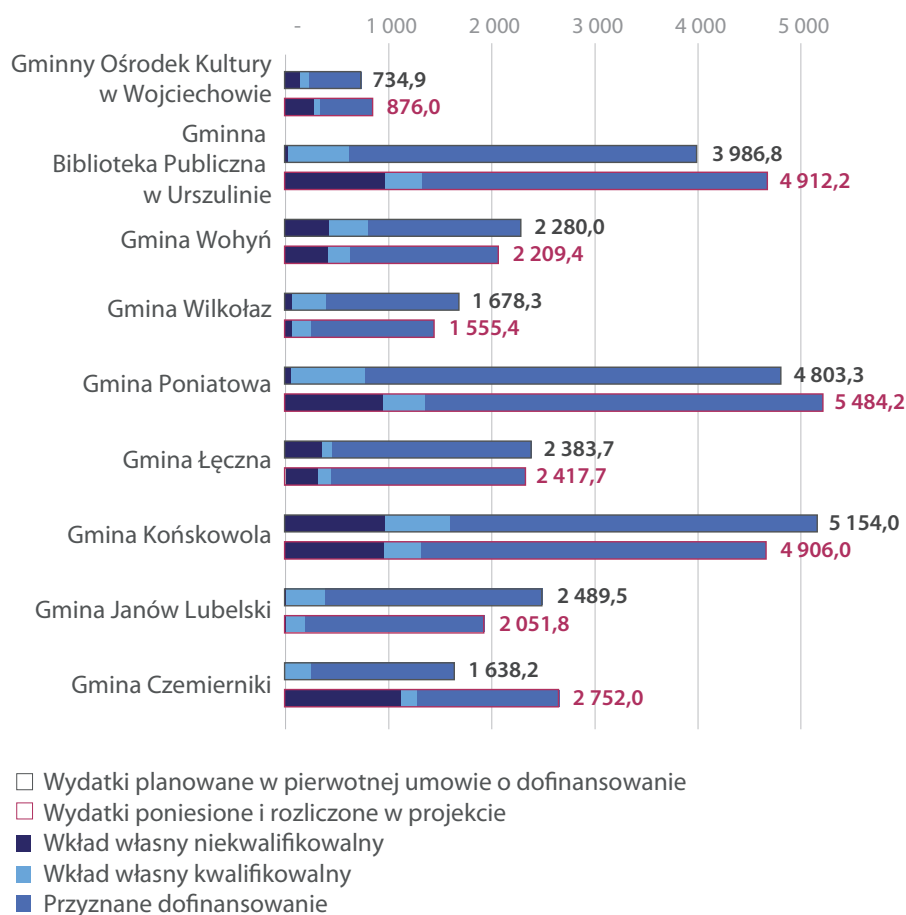
³⁶ GBP w Urszulinie.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

nieprzewidzianych i niezrefundowanych środków finansowych. W trzech³⁷ wynosiły one od 0,9 do 1,1 mln zł i stanowiły od 16,2 do 40,7% całości poniesionych wydatków.

Infografika nr 6

Porównanie skontrolowanych beneficjentów pod względem kwot wydatków całkowitych planowanych w pierwotnej umowie o dofinansowanie z faktycznie poniesionymi w projektach (tys. zł)³⁸



Źródło: dane NIK na podstawie wyników kontroli..

Przyczyną wzrostu wydatków całkowitych w projektach, które musiały być sfinansowane z niezaplanowanych środków własnych, był głównie wybór ofert wykonawców z kwotami wyższymi od planowanych, co miało związek m.in. ze wzrostem cen materiałów i robót budowlanych. W przypadku projektu, w którym wkład własny zwiększył się o kwotę 1,1 mln zł (40,7% całości wydatków)³⁹ wynikało to z przyjęcia do oszacowania wartości zamówienia nierzetelnie sporządzonych kosztorysów, niewielkiego zainteresowania wykonawców oraz ze wzrostu cen materiałów i robót budowlanych. [str. 59–61]

³⁷ Projekty GBP w Urszulinie oraz gmin: Poniatowa i Czemierniki.

³⁸ Wydatki kwalifikowalne i niekwalifikowalne.

³⁹ Gmina Czemierniki.

Skontrolowani beneficjenci dokonywali zmian w projektach skutkujących koniecznością podpisania aneksów do umów o dofinansowanie. Zmiany te były zgłaszane i aneksy podpisano, a także dokonywano aktualizacji harmonogramów zgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie. Z wyjątkiem dwóch jednostek stosowano zasady Prawa zamówień publicznych w postępowaniach o zamówienie publiczne, dotyczących wyboru głównego wykonawcy robót budowlanych. W jednostkach tych⁴⁰ stwierdzono niedochowanie należytej staranności przy szacowaniu wartości zamówień na roboty budowlane, co naruszało art. 32 ust. 1 Pzp oraz opisanie przedmiotu zamówienia z naruszeniem zasad określonych w art. 29 ust. 2 i 3 Pzp. [str. 46–47, 50, 51–52]

Projekty realizowane na ogół zgodnie z przyjętymi zobowiązaniami i przepisami

Istotne, ze względu na skalę występowania, nieprawidłowości dotyczyły: nieprzestrzegania umownych terminów składania wniosków o płatność (siedem jednostek⁴¹), obowiązku ujmowania we wnioskach wydatków kwalifikowalnych po upływie trzech miesięcy od dnia ich poniesienia (pięć)⁴² oraz prowadzenia ewidencji księgowej operacji związanych z projektem, dokumentowania tych operacji i ustalania wartości środków trwałych (sześć)⁴³.

Nieprawidłowości we wnioskach o płatność i w ewidencji księgowej

W przypadku trzech jednostek⁴⁴ nie wyodrębniono w polityce rachunkowości i zakładowym planie kont niektórych kont związanych z realizacją projektu i/lub ewidencjonowano operacje na kontach, które nie były określone dla projektu i stanowiły naruszenie określonego w umowie o dofinansowanie obowiązku prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej związanej z realizacją projektu w sposób przejrzysty, tak, aby była możliwa identyfikacja poszczególnych operacji księgowych i bankowych. Niezgodnie z art. 28 ust. 8 ustawy o rachunkowości w trzech jednostkach⁴⁵ określono wartość środków trwałych związanych z realizacją projektu, zaniżając ją łącznie o 81,2 tys. zł lub zawyżając o 79,4 tys. zł. W jednym przypadku⁴⁶ naruszono art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, ponieważ nie udokumentowano w księgach rachunkowych operacji gospodarczej (na kwotę 24 tys. zł) na podstawie faktury VAT. [str. 47–49]

⁴⁰ UG Czemierniki, UM w Poniatowej.

⁴¹ GBP w Urszulinie, UG Wołyń, UM w Janowie Lubelskim, UM w Łęcznej, UG Końskowola, GOK w Wojciechowie, UG Wilkołaz.

⁴² Naruszenie postanowień umów w zakresie obowiązku ujmowania we wnioskach o płatność wydatków kwalifikowalnych w terminie do trzech miesięcy od dnia ich poniesienia stanowiło także naruszenie art. 190 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. GBP w Urszulinie, UG Wołyń, UM w Łęcznej, UG Końskowola, UG Wilkołaz.

⁴³ GBP w Urszulinie, UG Wołyń, UM w Łęcznej, UM w Poniatowej, GOK w Wojciechowie, UG Wilkołaz.

⁴⁴ GBP w Urszulinie, UG Wołyń, GOK w Wojciechowie.

⁴⁵ UM w Łęcznej, UM w Poniatowej, GOK w Wojciechowie.

⁴⁶ UG Wilkołaz.

Konflikt interesów W jednym przypadku⁴⁷ stwierdzono wystąpienie konfliktu interesów w siedmiu postępowaniach dotyczących wyboru wykonawców nadzoru inwestorskiego, polegającego na udzieleniu przez pracownika komórki organizacyjnej zamówień bezpośredniemu przełożonemu lub współpracownikom z tej komórki, którzy wcześniej brali udział w przygotowaniu lub rozstrzygnięciu postępowania na wybór wykonawcy robót budowlanych. Naruszono w ten sposób umowne zobowiązanie do stosowania przy udzielaniu zamówień publicznych zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. [str. 51]

Nieprawidłowości związane z przygotowaniem i realizacją robót budowlanych Skontrolowani beneficjenci w większości prawidłowo egzekwowali dokumentację techniczną niezbędną do uzyskania pozwoleń na budowę i prowadzenia robót budowlanych oraz aktualizacje tych projektów. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w trzech jednostkach⁴⁸ i polegały one na: niedokonaniu przeniesienia autorskich praw majątkowych do sporządzonej dokumentacji; przyjęcia zaktualizowanych przez projektanta przedmiarów robót i kosztorysów inwestorskich, które zawierały nieujęta we wcześniejszych kosztorysach, nieprawidłowo wykazaną pozycję pn. „nadzór autorski”; niewyegzekwowania od projektanta rzetelnie sporządzonej aktualizacji kosztorysu inwestorskiego.

Beneficjenci realizowali obowiązki inwestora zgodnie z przepisami Prawa budowlanego i na ogół wyegzekwowali od wykonawców robót budowlanych i innych wykonawców umów realizujących zadania w procesie budowlanym prawidłowe wykonanie umów. W trzech jednostkach⁴⁹ wystąpiły przypadki nierzetelnych działań, które dotyczyły m.in. nadzoru nad realizacją inwestycji oraz sprawowania i dokumentowania nadzorów inwestorskich.

W jednej jednostce⁵⁰ stwierdzono nierzetelne wyegzekwowanie wykonania umowy od wykonawcy dokumentacji postępowania na wybór inwestora zastępczego. Wykonawca błędnie wyliczył szacunkową wartość robót budowlanych, będącą podstawą do wyliczenia wynagrodzenia inwestora zastępczego oraz przygotował umowę, w której określono wzajemnie sprzeczne postanowienia w zakresie wynagrodzenia należnego inwestorowi, co skutkowało wypłaceniem wyższej kwoty niż mogła wynikać z umowy. [str. 50–52]

Nieprawidłowości w zakresie utrzymania obiektów W trzech jednostkach⁵¹ stwierdzono nieprawidłowości dotyczące: nieprowadzenia książki obiektu budowlanego dla dwóch kładek pieszych na rowie opaskowym w latach 2018–2022, co stanowiło naruszenie art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego; niezachowania należytej staranności w zakresie konserwacji i prac remontowych obiektów infrastruktury objętej projektem; nie w pełni rzetelnego dbania o utrzymanie wartości użytkowej

⁴⁷ UM w Łęcznej.

⁴⁸ UG Wołyń, GOK w Wojciechowie, UG Czemierniki.

⁴⁹ UM w Poniatowej, UM w Łęcznej, UG Wołyń.

⁵⁰ UG Końskowola.

⁵¹ UM w Janowie Lubelskim, UG Czemierniki, UG Wilkołaz.

obiektu wyremontowanego podczas realizacji projektu; nieprzeprowadzenia w zaadaptowanym obiekcie okresowej rocznej kontroli, wymaganej na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. [str. 52–53]

Gminy nie zapewniły wystarczająco rzetelnego nadzoru w zakresie sporządzania przez samorządowe instytucje kultury prawidłowych planów i sprawozdań finansowych. Sześć spośród siedmiu instytucji kultury⁵², które mieściły się w obiektach zmienionych w wyniku realizacji projektu, opracowało te dokumenty niezgodnie z wymaganiami określonymi w art. 27 ust. 4 ustawy o działalności kulturalnej oraz art. 31 ustawy o finansach publicznych. [str. 53]

Nieprawidłowe sporządzanie planów finansowych przez instytucje kultury

Na koniec czerwca 2022 r. ustalona w ramach 116 umów o dofinansowanie przewidywana do objęcia wsparciem do 2023 r. liczba obiektów dziedzictwa kulturowego (153) i naturalnego (52) oraz wzrost liczby odwiedzin w tych obiektach (257 114 osób rocznie) znacznie przekraczały założone wartości w RPO WL (po zmianach). Objęta już wsparciem w zakończonych projektach liczba obiektów dziedzictwa kulturowego i naturalnego (odpowiednio 103 i 44) była bliska zakładanych wartości (79,23% i 97,78%), a w przypadku wzrostu liczby odwiedzin je przekroczone (189 553; 104,12%). Wspólny wskaźnik produktu dotyczący wzrostu liczby odwiedzin, określony w załączniku do Rozporządzenia 1301/2013 EFRR, został osiągnięty lub przekroczony także w sześciu innych RPO.

Uzyskano zakładane efekty wsparcia obiektów dziedzictwa kulturowego i naturalnego z RPO WL

Na koniec pierwszego kwartału 2022 r., określone w umowach całkowite wydatki w projektach (kwalifikowalne i niekwalifikowalne) realizowanych przez jst i ich jednostki organizacyjne, wyniosły 301 mln zł, a dofinansowanie (ze środków finansowych UE i budżetu państwa) 180,9 mln zł. Dla jednostek spoza sektora finansów publicznych wynosiło to odpowiednio 73,6 mln zł i 56,3 mln zł.

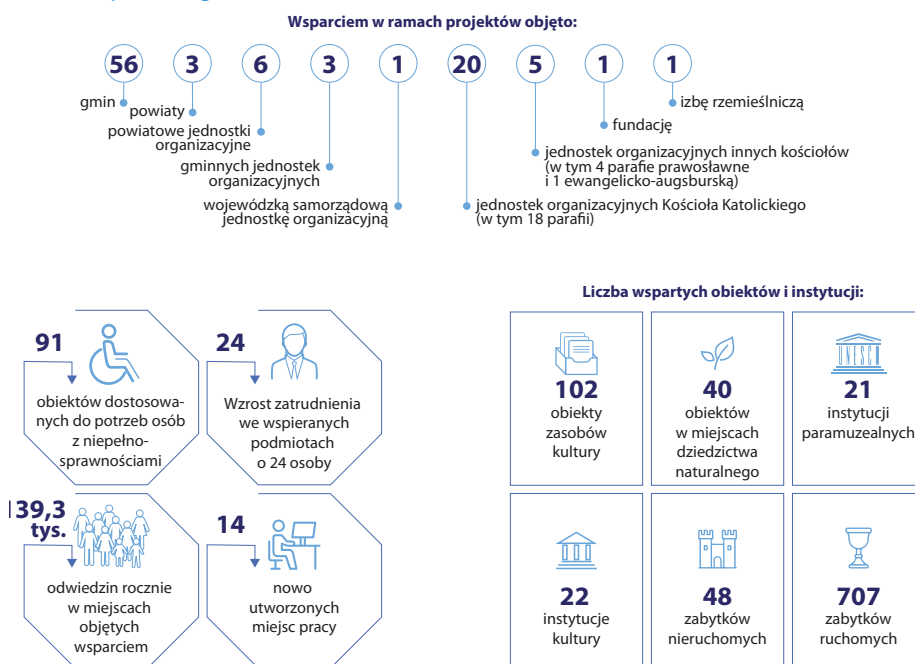
Z raportu ewaluacyjnego RPO WL, dotyczącego oceny efektów wsparcia na terenie województwa lubelskiego, wynika, że istnieje wciąż niezaspokojona duża skala potrzeb i większość beneficjentów zgłaszała gotowość realizacji projektu w kolejnej perspektywie finansowej. Jednak zaspokojenie popytu może być trudne ze względu na złą sytuację finansową tych podmiotów. Podobne wnioski w odniesieniu do oceny efektów wsparcia w priorytecie inwestycyjnym 6c przedstawiono także w innych RPO. Wskazano w nich m.in. potrzebę zwiększenia alokacji na tego rodzaju wsparcie w perspektywie finansowej 2021–2027. [str. 40–44]

⁵² GBP w Urszulinie, GOK w Wojciechowie, GOK i Biblioteka w Wilkołazie, Gminne Centrum Kultury w Wohyniu, GOK w Końskowoli.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 7

Efekty wsparcia realizowanego w ramach działania 7.1 RPO WL na koniec pierwszego kwartału 2022 r.



Źródło: dane Urzędu przedstawione w trakcie kontroli NIK.

Osiągnięto zakładane efekty skontrolowanych projektów

W wyniku realizacji skontrolowanych siedmiu projektów, dotyczących przebudowy, rozbudowy, remontu lub modernizacji budynków, rewitalizacji zabytkowego parku oraz modernizacji infrastruktury parku rekreacyjnego, przede wszystkim zaspokojono potrzeby kulturalne i rekreacyjne mieszkańców gmin oraz zwiększono atrakcyjność turystyczną tych obszarów. Pięć obiektów zabytkowych, z których dwa przed rozpoczęciem projektu nie były użytkowane, zostało odnowionych i wykorzystanych na cele kulturalne⁵³. Siedem gminnych instytucji kultury, tj. więcej niż pierwotnie zakładano, rozszerzyło swoją ofertę programową oraz znacznie polepszyło warunki lokalowe. Udostępniona infrastruktura dwóch miejskich parków rekreacji⁵⁴ zwiększyła ich dostępność i atrakcyjność. Zwiększyła się liczba zajęć i imprez kulturalnych w objętych wsparciem miejscach.

Podstawowym zagrożeniem w realizacji przedsięwzięć przez jednostki samorządu terytorialnego w następnej perspektywie finansowej jest wzrost wydatków bieżących, znacznie ograniczający możliwości zapewnienia wkładu własnego w projektach. [str. 56–58, 61–68]

⁵³ Ratusz w Końskowoli, dwór w Bełżączu, wieża Ariańska w Wojciechowie, zespół dworsko-parkowy w Łęcznej, budynek biblioteki w Wilkołazie.

⁵⁴ Park Podzamcze Gminy Łęczna, ZOOM NATURY w Janowie Lubelskim.

4. WNIOSKI

Uwzględniając, że w perspektywie finansowej UE na lata 2021–2027 przewidziano kontynuowanie na terenie kraju wsparcia inwestycji w zakresie ochrony dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, w tym także na terenie województwa lubelskiego w ramach programu operacyjnego *Fundusze Europejskie dla Lubelskiego 2021–2027*, uznając za zasadne wprowadzone rozwiązania w ustawie wdrożeniowej 2021–2027, mające m.in. na celu uelastycznienie oceny wniosków o dofinansowanie i skrócenie okresu oceny oraz zapewnienie jednolitości monitorowania postępu rzeczowego, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- 1) identyfikowanie i upowszechnianie wśród Instytucji Zarządzających RPO przykładów dobrych praktyk w wyborze projektów do dofinansowania oraz w innych procesach związanych z realizacją wytycznych;
- 2) zapewnienie jednoznaczności definicji wskaźników w katalogu definicji dla wskaźników kluczowych na lata 2021–2027 oraz egzekwowanie jego stosowania przez IZ RPO;

Minister Funduszy
i Polityki Regionalnej

- 1) uwzględnienie w realizacji regionalnych programów operacyjnych na lata 2021–2027 wniosków i rekomendacji, wynikających z badań ewaluacyjnych efektów wsparcia w priorytecie inwestycyjnym 6c, w szczególności wskazujących na potrzebę zwiększenia alokacji na ten zakres działań oraz ukierunkowania wsparcia na zidentyfikowane obszary;
- 2) zwiększenie skuteczności działań szkoleniowych dla wnioskodawców i beneficjentów, mających na celu wyeliminowanie konieczności poprawy składanych wniosków o dofinansowanie;
- 3) eliminowanie nieuzasadnionych opóźnień w wyborze projektów do dofinansowania i podpisaniu umów z beneficjentami;
- 4) podejmowanie wzajemnej współpracy w stosowaniu przykładów dobrych praktyk;

Zarządy Województw
– Instytucje
Zarządzające RPO

- 1) wzmocnienie nadzoru nad przygotowaniem dokumentacji konkursowych oraz procesem wyboru projektów do dofinansowania;
- 2) eliminowanie nieuzasadnionych opóźnień w rozpoczynaniu procesu realnego wdrażania regionalnego programu operacyjnego;
- 3) monitorowanie stanu realizacji niezakończonych projektów działania 7.1 i w przypadku zidentyfikowania trudności, wspieranie beneficjentów w wypracowaniu rozwiązań umożliwiających skuteczne ich zakończenie w perspektywie finansowej 2014–2020.

Zarząd Województwa
Lubelskiego

Jednocześnie, w związku ze zwiększeniem ryzyka realizacji ostatnich projektów działania 7.1, stwierdzonymi nieprawidłowościami oraz potrzebą utrzymania osiągniętych efektów, a także niezaspokojonymi potrzebami województwa lubelskiego w zakresie odnowienia infrastruktury dziedzictwa kulturowego i naturalnego, NIK wnioskuje o:

- 1) zrealizowanie zakładanych celów projektów i ich zakończenie w aktualnej perspektywie finansowej 2014–2020;
- 2) dokonanie analizy ryzyka wystąpienia w projektach nieprawidłowości, przedstawionych w niniejszej informacji oraz wyeliminowanie ich;

Beneficjenci wsparcia
realizujący projekty

WNIOSKI

**Beneficjenci wsparcia,
którzy zrealizowali
projekty**

- 1) dbałość o stan infrastruktury powstałej w wyniku realizacji projektów w długoterminowej perspektywie czasowej;
- 2) utrzymanie dotychczasowych efektów wsparcia oraz podejmowanie działań mających na celu dalszy rozwój działalności kulturalnej i turystycznej w obiektach, które nim objęto;

**Jednostki samorządu
terytorialnego,
które nie uczestniczyły
we wsparciu**

- 1) podjęcie działań w celu zidentyfikowania wymagających wsparcia posiadanych obiektów dziedzictwa kulturowego i naturalnego, dokonanie analizy możliwości ich wykorzystania na cele kulturalne i rekreacyjne oraz sfinansowania inwestycji ze środków zewnętrznych.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego

UMWL, realizując zadania IZ RPO WL, monitorował postęp działania dotyczącego wsparcia dziedzictwa kulturowego i naturalnego oraz zmienił jego założenia w celu efektywnego wykorzystania środków finansowych i osiągnięcia możliwie najwyższych wskaźników. Wyboru projektów do dofinansowania dokonywano na ogół zgodnie z przepisami ustawy wdrożeniowej. Prawidłowo prowadzono sprawozdawczość, proces rozwiązywania umów i egzekwowania zwrotu dofinansowania. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niezapewnienia na etapie oceny projektów jednolitego stosowania kluczowych wskaźników rezultatu, niezawarcia aneksów do umów o dofinansowanie, a także nie w pełni rzetelnego: przygotowania dokumentacji konkursowych, sprawowania nadzoru nad wyborem projektów oraz weryfikowania dokumentacji beneficjentów. Nieprawidłowe wezwania do poprawy wniosków o dofinansowanie pod sankcją negatywnej oceny wniosku stanowiły naruszenie art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej w zakresie obowiązku rzetelnego przeprowadzenia wyboru projektów.

Na koniec czerwca 2022 r. środki finansowe UE przeznaczone na wsparcie (alokacja) w priorytecie inwestycyjnym 6c (działaniu 7.1) wynosiły 231,1 mln zł. Złożono 165 wniosków o dofinansowanie⁵⁵ na kwotę wydatków całkowitych 493,2 mln zł oraz 334,5 mln zł wydatków finansowanych z wkładu UE (tj. prawie o połowę wyższej od kwoty alokacji). Podpisanych zostało 116 umów o dofinansowanie projektów o wartości całkowitej 375,2 mln zł i dofinansowania z UE 228,7 mln zł (98,9% alokacji). Zatwierdzono wnioski o płatność na kwotę 296,5 zł, w tym 233,7 mln zł wydatków kwalifikowalnych (79% kwoty wynikającej z umów) oraz 189,2 mln zł wydatków finansowanych z wkładu UE (81,9% alokacji).

Od początku uruchomienia RPO WL UMWL uruchomił 11 naborów. Na koniec czerwca 2022 r. zakończono w zakresie rzeczowym i finansowym 75 projektów, a zatwierdzone wydatki dofinansowania z UE dla nich wyniosły 164,1 mln zł. Na etapie realizacji pozostało jeszcze 41 projektów, w których wartość dofinansowania z UE wyniosła 64,4 mln zł, a zatwierdzone wydatki 25,1 mln zł.

Według danych uzyskanych z Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (stan na koniec czerwca 2022 r.) w priorytecie inwestycyjnym 6c wskaźnik zakontraktowania środków UE w alokacji w województwie lubelskim (98,9%) był niższy niż w ośmiu województwach⁵⁶, a wskaźnik zatwierdzenia wydatków UE w alokacji (81,9%) – niższy niż w pięciu⁵⁷.

Z kolei, porównanie wskaźnika procentowego kwoty wkładu UE zakontraktowanego w umowach oraz zatwierdzonego we wnioskach o płatność do wysokości alokacji dla całego RPO, sytuuje województwo lubelskie na pierwszym miejscu w tych dwóch kategoriach. Wskaźniki te wynosiły odpowiednio 99,7% i 82,7% i były najwyższe w Polsce.

Stan realizacji projektów w zakresie dziedzictwa naturalnego i kulturowego

Na tle innych województw

⁵⁵ Poprawnych pod względem formalnym.

⁵⁶ Ponad 100%: podkarpackie, kujawsko-pomorskie, podlaskie, opolskie; od 99 do 100%: pomorskie, lubuskie, dolnośląskie, mazowieckie.

⁵⁷ Ponad 100%: podlaskie; powyżej 90%: podkarpackie; od 82 do 85%: mazowieckie, opolskie, dolnośląskie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Efektywne wykorzystanie środków alokacji

Pierwotnie środki finansowe z UE w priorytecie inwestycyjnym 6c były realizowane w ramach dwóch działań RPO WL, tj. 7.1 *Dziedzictwo kulturowe* oraz 7.2 *Dziedzictwo naturalne*. Już na początku realizacji w 2015 r. działania te połączono w jedno (7.1 *Dziedzictwo kulturowe i naturalne*) z łączną kwotą alokacji 50,3 mln euro. Do końca marca 2022 r. kwotę tę zwiększono do 51,7 mln euro (ogółem 60,9 mln euro) i stanowiła 70,85% alokacji dla osi priorytetowej 7 RPO WL (*Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego*) oraz 3,23% środków finansowych wsparcia z EFRR. Zwiększenia tej kwoty wynikały z przeniesienia środków zaoszczędzonych i niewydatkowanych w innych działaniach osi priorytetowej 7, miały miejsce głównie w latach 2020–2021 i związane były ze stosunkowo dużym zapotrzebowaniem na dofinansowanie ze strony potencjalnych beneficjentów.

W latach 2020–2021 kwota środków finansowych z UE (30 mln zł), przeznaczonych na konkurs ogłoszony w 2019 r., tj. ostatni zaplanowany w działaniu 7.1 i dotyczący wszystkich typów projektów możliwych do realizacji w ramach działania, była siedmiokrotnie zwiększana, co umożliwiło podpisanie kolejnych umów o dofinansowanie spośród rekomendowanych do dofinansowania i znacznie przyspieszyło proces kontraktacji. Łącznie zwiększono ją (według stanu na koniec marca 2022 r.) do 64,4 mln zł, tj. ponad dwukrotnie.

Zwiększenie zakresu wsparcia w ramach dostępnych środków finansowych

W wyniku zmian wprowadzonych w RPO WL w latach 2015–2022 (do końca marca) znacznie zwiększono przewidywaną do końca 2023 r. liczbę obiektów objętych wsparciem oraz odwiedzin tych obiektów. Zwiększono wartości docelowe wskaźników produktu: *Liczba obiektów zasobów kultury* – z 25 na 130 (o 420%); *Liczba obiektów dziedzictwa naturalnego* – z dziewięciu na 45 (o 400%); *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin* – z 96 971 na 182 060 osób/rok (o 87,75%). Wynikało to z analizy przez UMWL wyników kolejnych naborów, w tym w szczególności zgłaszanego zapotrzebowania oraz wartości dofinansowanych projektów i zakładanych w nich do osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego. Zweryfikowano koszt jednostkowy projektów i stwierdzono, że okazał się on mniejszy od wstępnie planowanego (bazującego na średniej wartości projektu w perspektywie 2007–2013), w związku z czym uznano, że w ramach posiadanych środków finansowych można objąć wsparciem większą liczbę obiektów i większa będzie w nich liczba odwiedzin.

Wyboru projektów dokonano zgodnie z przepisami ustawy wdrożeniowej

W trybie pozakonkursowym złożono pięć wniosków na kwotę dofinansowania z UE w wysokości 51,5 mln zł, zawarto umowy na cztery projekty o wartości wkładu UE w wysokości 47 mln zł (97,74% realizacji wartości szacowanej na wykazie projektów zidentyfikowanych), a kwota wkładu we wnioskach o płatność wynosiła 44,2 mln zł (91,99%)⁵⁸. Tryb pozakonkursowy został zastosowany do wyboru projektów, których wnioskodawcami były podmioty jednoznacznie określone przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, a projekty miały strategiczne znaczenie dla rozwoju

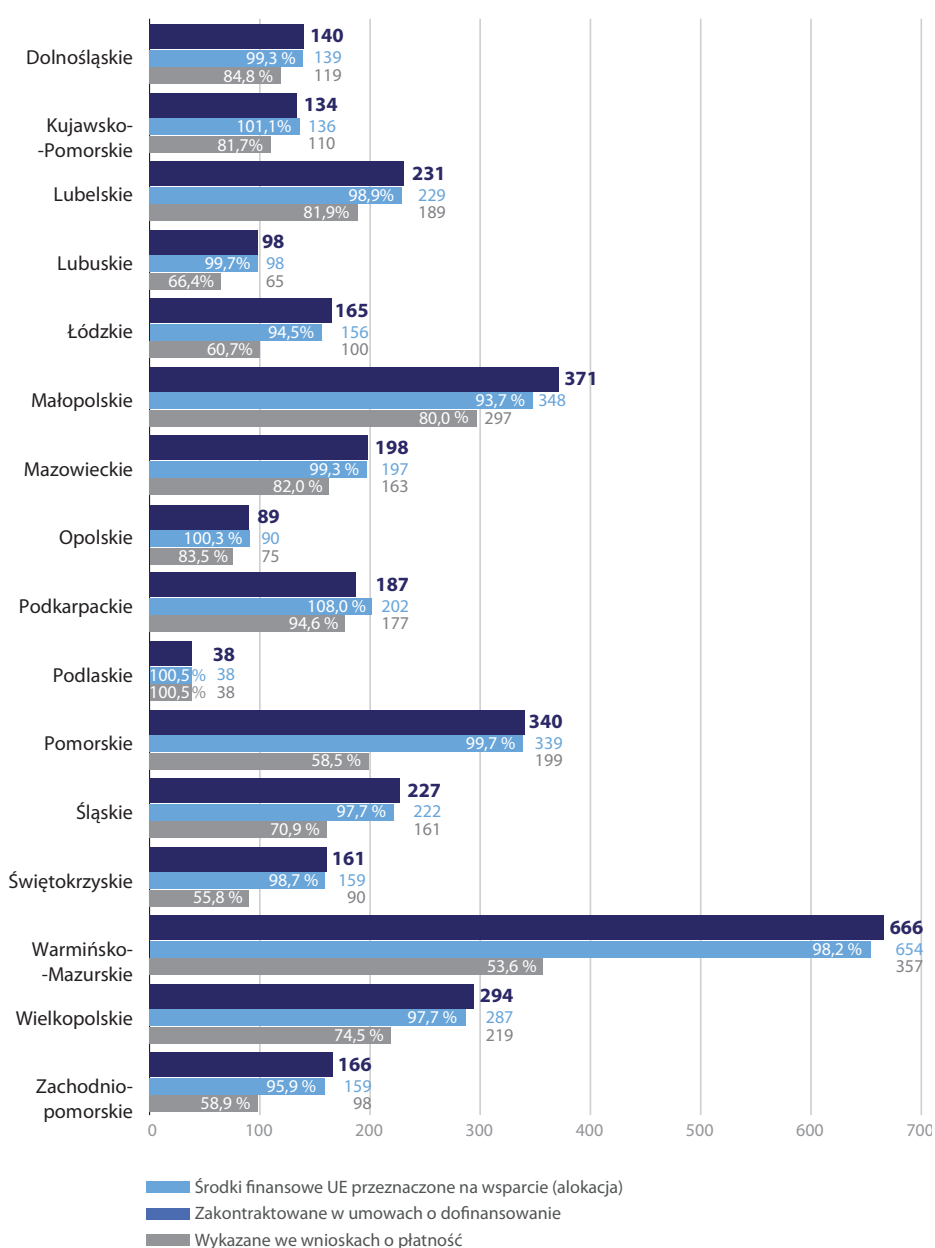
⁵⁸ Były to projekty: miasta Puławy: Przebudowa Puławskiego Ośrodka Kultury „Dom Chemika” w celu zwiększenia aktywnego udziału społeczeństwa w kulturze oraz Przebudowa budynku POK „Dom Chemika” dla potrzeb powstania mediateki; miasta Biała Podlaska: Rewaloryzacja i modernizacja Zespołu Zamkowo-Parkowego Radziwiłłów w Białej Podlaskiej; miasta Chełm: Chełmski Łańcuch Kreatywności. Dane na koniec czerwca 2022 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

społeczno-gospodarczego regionu. IZ RPO WL dokonała identyfikacji projektów w zakresie określonym w art. 48 ust. 3 ustawy wdrożeniowej; wybór projektów obejmował wszystkie etapy wymagane na podstawie Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów; projekty podległy ocenie pod względem spełnienia kryteriów wyboru określonych przez Komitet Monitorujący RPO WL; wnioski zostały ocenione pod względem kryteriów formalnych oraz merytorycznych przez członków KOP.

Infografika nr 8

Poziom wykorzystania środków finansowych UE w priorytecie inwestycyjnym 6c (Zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego) w Regionalnych Programach Operacyjnych na koniec czerwca 2022 r. (mln zł)



Źródło: dane Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej opracowane na podstawie centralnego systemu teleinformatycznego SL2014 (wkład UE skorygowany o końcowe wnioski o płatność).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyboru projektów do dofinansowania w trybie konkursowym dokonano w drodze pięciu konkursów. Ogłoszono je w 2015 r.⁵⁹, w 2016 r. (dwa), w 2017 r. i w 2019 r. Konkursy organizowane były w podziale na projekty regionalne (w 2015 r. i jeden w 2016 r.) i lokalne (pozostałe konkursy), a podział wynikał z rozróżnienia kwotowego wartości projektów⁶⁰. Konkursy w 2015 r. i w 2017 r. dotyczyły wyłącznie obiektów dziedzictwa naturalnego, konkursy w 2016 r. – dziedzictwa kulturowego, a konkurs w 2019 r. obydwu typów projektów.

Regulaminy konkursów zawierały wymagane elementy określone w ustawie wdrożeniowej (art. 41 ust. 2). IZ RPO WL dla każdego z konkursów powołała KOP, określiła regulamin jej pracy, a KOP przygotowała listę ocenionych projektów i sporządziła protokół (art. 44 ust. 1–3, art. 45 ust. 6–7). Zgodnie z przepisami ww. ustawy sporządzano harmonogramy naboru wniosków (art. 47), dokonywano oceny spełnienia kryteriów wyboru projektów (art. 45) oraz stosowano procedurę rozstrzygnięcia konkursów (art. 46).

Nie w pełni rzetelnie opracowano dokumentację konkursowe

W załącznikach do regulaminów dwóch konkursów w 2016 r., dotyczących określenia wymaganych w konkursie wskaźników, nie wykazano ujętego w WLWK wskaźnika kluczowego produktu *Liczba obiektów zasobów kultury objętych wsparciem*. Stanowiło to naruszenie pkt 9 podrozdziału 2.2.1 Wytycznych w zakresie monitorowania, zgodnie z którym IZ zapewnia stosowanie na poziomie projektów wszystkich adekwatnych wskaźników kluczowych, właściwych dla zakresu udzielanego wsparcia, w szczególności poprzez wskazanie ich każdorazowo w regulaminie konkursu jako obligatoryjne.

W załącznikach do regulaminu pracy KOP w konkursie ogłoszonym w 2019 r., zamiast określenia wzoru karty oceny formalnej i karty oceny merytorycznej, powielono kryteria oceny projektów, określone w załączniku do regulaminu konkursu.

W regulaminach konkursów ogłoszonych w 2015 r. i w 2017 r., które dotyczyły projektów w zakresie dziedzictwa naturalnego, niezgodnie z kryteriami oceny ustalonymi w uchwałach Komitetu Monitorującego RPO WL, określono, że ocena projektu w oparciu o kryteria specyficzne była koniecznym elementem oceny formalnej, a spełnienie przez projekt wszystkich kryteriów specyficznych (oprócz kryteriów dostępu) było warunkiem przejścia do oceny formalnej poprawności. Dla projektów dziedzictwa naturalnego w tych konkursach nie zostały określone kryteria specyficzne. Mimo wskazanych błędów w treści regulaminów, w załącznikach do nich, opisujących kryteria oceny projektów, nie wykazano kryteriów formalnych specyficznych, co było prawidłowe.

⁵⁹ Jeden konkurs w 2015 r. został unieważniony (łącznie ogłoszono, razem z unieważnionym, sześć konkursów).

⁶⁰ W przypadku projektów regionalnych minimalna wartość całkowita projektu dziedzictwa naturalnego wynosiła 2 mln zł, a dziedzictwa kulturowego 4 mln zł. Maksymalna wartość całkowita projektów lokalnych była odpowiednio niższa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na etapie przygotowania i podpisania preumowy, dotyczącej jednego projektu pozakonkursowego, a następnie oceny formalnej wniosku o dofinansowanie, nie wyegzekwowano od wnioskodawcy wykazania w projekcie wskaźnika *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin*, tj. wspólnego wskaźnika produktu, określonego w załączniku I do Rozporządzenia 1301/2013 EFRR oraz wskaźnika produktu priorytetu inwestycyjnego 6c RPO WL.

Nie w pełni rzetelnie sprawowano nadzór nad wyborem projektów do dofinansowania

Przykład

W preumowie (umowie wstępnej dotyczącej przygotowania projektu pozakonkursowego) zawartej po zakończeniu procedury negocjacyjno-uzgodnieniowej dotyczącej projektu *Chełmski Łańcuch Kreatywności*, ujęto dwa wskaźniki rezultatu dotyczące liczby odwiedzających, nie ujęto zaś wskaźnika dotyczącego wzrostu oczekiwanej liczby odwiedzin. We wniosku o dofinansowanie wnioskodawca określił tylko jeden wskaźnik rezultatu dotyczący liczby odwiedzających obiekt zasobów kultury. Po dokonaniu oceny formalnej, omyłkowo wezwano wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku o ten sam wskaźnik, nie wezwano natomiast do uzupełnienia wniosku o wskaźnik dotyczący wzrostu odwiedzin, tj. wspólny wskaźnik produktu EFRR oraz drugi wskaźnik dotyczący liczby odwiedzin w obiektach, który zgodnie z przyjętą zasadą miał być ujęty w projektach pozakonkursowych. Według wyjaśnień UMWL przyczyną nieujęcia wskaźnika produktu EFRR było przestrzeganie przez oceniających w trakcie oceny formalnej wniosków zgodności wskaźników wykazanych we wnioskach z zapisami preumów.

Pozytywnie pod względem formalnym oceniono pięć projektów dziedzictwa naturalnego w konkursie ogłoszonym w 2017 r. oraz dwa w konkursie z 2019 r., w których wnioskodawcy wykazali we wnioskach nieadekwatny do zakresu projektu kluczowy wskaźnik rezultatu *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury*. Wskaźnik ten, zgodnie z definicją określoną w załącznikach do regulaminów konkursów, dotyczył wyłącznie obiektów dziedzictwa kulturowego.

Na etapie oceny formalnej dwóch wniosków o dofinansowanie, dotyczących projektów dziedzictwa kulturowego w konkursie z 2016 r., KOP wezwała wnioskodawców do skorygowania wniosków w zakresie zakładanych wartości docelowych wskaźników *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury* i *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin* w sposób niezgodny z definicją tych wskaźników w załącznikach do regulaminów konkursów.

Przykład

Zgodnie z przyjętą definicją wskaźników opisanych w załącznikach nr 5 do regulaminów konkursów (oraz wynikającą z zapisów *Podręcznika monitorowania wskaźników na poziomie projektu w ramach RPO WL*⁶¹), w opisie sposobu pomiaru wskaźnika rezultatu *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin* podano m.in.: *Zatem od przewidywanej liczby odwiedzających miejsca objęte wsparciem po realizacji projektu należy odjąć liczbę odwiedzin w ostatnim pełnym roku kalendarzowym przed rozpoczęciem realizacji projektu, co według przyjętej*

⁶¹ Publikacja przygotowana na zamówienie UMWL opracowana przez zewnętrznego eksperta na potrzeby ewaluacji Ocena systemu monitorowania postępu rzeczowego wraz z oszacowaniem wartości docelowych wskaźników mierzonych na poziomie projektu w ramach RPO WL 2014–2020. Data podpisania: 23 lipca 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

metodologii oznaczało powiązanie wartości tego wskaźnika z drugim wskaźnikiem rezultatu (*Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury*) oraz przyjęcie, że wartość wskaźnika *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin* nie mogła być wyższa od wartości drugiego. W przypadku dwóch projektów dziedzictwa kulturowego wnioskodawcy złożyli pierwsze wnioski w sposób poprawny pod względem wskazanego sposobu obliczenia, a niepoprawne pod tym względem były wezwania KOP (wezвано do korekty wartości wskaźników rezultatu w taki sposób, aby wartość wskaźnika *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin* była wyższa od wartości wskaźnika *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury*). Jeden wnioskodawca⁶² zmienił wniosek, lecz w sposób inny niż w wezwaniu KOP (poprawny pod względem wskazanej metodologii), drugi zastosował się do wezwania.

Na etapie oceny formalnej 34 wniosków o dofinansowanie projektów, wybranych w dwóch konkursach z 2016 r., w związku z błędną interpretacją art. 53 rozporządzenia 651/2014, wezwano wnioskodawców do dokonania zmian wniosków w zakresie włączenia kosztów zarządzania i promocji do pomocy publicznej. Następnie, na etapie realizacji projektów, poinformowano ich o stwierdzeniu nieprawidłowej kwalifikacji tych kosztów. W przypadku pięciu projektów koszty te (w łącznej kwocie 27 tys. zł) zostały poniesione przez beneficjentów ze środków własnych. Dotyczyło to trzech gmin wiejskich, wojewódzkiej biblioteki publicznej i muzeum regionalnego.

Przykład

W 34 projektach wybranych w dwóch konkursach zorganizowanych w 2016 r., wnioskodawcy składając wniosek o dofinansowanie, nie wykazali pomocy publicznej w odniesieniu do kosztów zarządzania i promocji. Na etapie oceny formalnej wniosków pod kątem spełnienia kryterium poprawności, IZ RPO WL pisemnie wezwała ich do dokonania zmian w tym zakresie, powołując się m.in. na art. 53 rozporządzenia 651/2014. W wezwaniach IZ RPO WL m.in. zawarła pouczenie, że niedokonanie przez wnioskodawcę uzupełnień/poprawek będzie podstawą negatywnej oceny wniosku. Wnioskodawcy dokonali zmiany kwalifikacji tych kosztów. Następnie, na etapie realizacji projektów, IZ RPO WL wezwała beneficjentów do zmiany kwalifikacji tych kosztów, ponownie powołując się na te same przepisy i zaleciła skorygować wnioski poprzez objęcie kosztów zarządzania oraz promocji regułami pomocy de minimis lub przeniesienie do wydatków niekwalifikowalnych i pokrycie z wkładu własnego beneficjenta. Beneficjenci zastosowali się do zaleceń. W 27 podpisanych aneksach koszty te zostały objęte regułami pomocy de minimis, w dwóch przypadkach rozwiązano umowy, a w pięciu zawarto aneksy, w których beneficjenci przejęli te koszty jako wkład własny i ponieśli wydatki niekwalifikowalne w łącznej kwocie 27,2 tys. zł. W związku z wątpliwościami jednego z beneficjentów IZ RPO WL stwierdziła, m.in., że poza sporem pozostaje fakt, że wnioskodawca na etapie oceny wniosku zaakceptował przyjętą przez IZ RPO kwalifikację projektu, a okoliczności przywołane przez beneficjenta nie dają wystarczających podstaw do twierdzenia, że ocena była nieprawidłowa.

Nieprawidłowe wezwania IZ RPO WL do uzupełnienia/poprawy wniosków o dofinansowanie pod sankcją negatywnej oceny wniosku stanowiły naruszenie zasady rzetelności, określonej w art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

⁶² Był to projekt kontrolowany przez NIK, realizowany przez gminę Czemierniki.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W świetle pkt 9 podrozdziału 2.2.1 Wytycznych w zakresie monitorowania IZ zapewnia stosowanie na poziomie projektów wszystkich adekwatnych wskaźników kluczowych, właściwych dla zakresu udzielanego wsparcia, w szczególności poprzez weryfikację poprawności ich zastosowania w projektach przez właściwe instytucje. Z informacji, uzyskanych przez NIK od Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, wynika, że wskazana weryfikacja następuje na etapie oceny wniosku o dofinansowanie i oznacza, że IZ jest zobowiązana zadbać, aby w projektach tego samego typu w ramach danego konkursu zastosowany został ten sam zestaw wskaźników kluczowych. Zasada powinna zostać zastosowana także w projektach pozakonkursowych.

Nie zapewniono jednolitego stosowania wskaźników rezultatu w projektach

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że IZ RPO WL nie przestrzegała tej zasady, ponieważ nie zapewniła jednolitego stosowania w projektach tego samego typu i zakresu wsparcia kluczowych wskaźników rezultatu ujętych w WLWK. W konkursie, ogłoszonym w 2019 r., pozytywnie pod względem formalnym oceniono wnioski, w których wnioskodawcy projektów wykazali różne wskaźniki w tego samego typu projektach dziedzictwa kulturowego i naturalnego⁶³. Niejednolitość dotyczyła także projektów pozakonkursowych⁶⁴.

IZ RPO WL przyjęła w dokumentacji konkursowej i stosowała w trakcie oceny formalnej wniosków o dofinansowanie zasadę metodologiczną, że wskaźnik *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury* może być wykorzystywany do obliczenia wartości docelowej wskaźnika *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin*. Obydwa wskaźniki miały dla beneficjenta charakter rozliczeniowy, tzn. zobowiązany był wykazać ich osiągnięcie po 12 miesiącach od zakończenia rzeczowej realizacji projektu.

Niejednoznaczne definicje wskaźników rezultatu

Wskaźnik *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin* mierzył szacowany przed realizacją projektu wzrost liczby odwiedzin miejsc lub obiektów wspartych w projekcie w pełnym roku następującym po roku zakończenia projektu (przyjęto m.in., że jeżeli odwiedzający przyjeżdża kilka razy, może być wliczony kilkakrotnie do wskaźnika⁶⁵), a wskaźnik *Liczba osób korzystających z obiektów zasobów kultury* liczbę osób, które uczestniczyły w wydarzeniach odbywających się w danym obiekcie zasobów kultury (podano m.in., że należy zliczyć liczbę uczestników). Powyższe wskazuje, że w przyjętej metodologii powiązано ze sobą dwie różne wartości, które nie odnosiły się do tych samych zbiorów danych, co w konsekwencji mogło prowadzić do niejednoznacznych wyliczeń wartości tych wskaźników w projektach.

⁶³ Pięciu wnioskodawców projektów dziedzictwa kulturowego, analogicznych pod względem zakresu udzielanego wsparcia oraz typu, wykazało dwa wskaźniki: Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury i Liczba korzystających z obiektów, a czterech tylko jeden wskaźnik: Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury. Dwóch wnioskodawców projektów dziedzictwa naturalnego, wykazało w projekcie tylko wskaźnik: Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury, trzech: Liczba korzystających z obiektów, a jeden obydwu wskaźniki.

⁶⁴ Wskazany przypadek projektu, w którym nie ujęto, tak jak w innych projektach dwóch wskaźników rezultatu bezpośredniego.

⁶⁵ Tak też to zostało określone w definicji przyjętej przez Komisję Europejską w dokumencie „The Programming Period 2014–2020 Guidance document on monitoring and evaluation European Regional Development Fund and Cohesion Fund – Concepts and Recommendations”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykład

Wójt Gminy Czemierniki, tj. gminy będącej beneficjentem realizującym skontrolowany przez NIK projekt, dotyczący przebudowy zabytkowego dworku w Bełczacu, wyjaśnił m.in., że definicje wskaźników rezultatu *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin* oraz *Liczba osób korzystających z obiektów zasobów kultury* były dla gminy niejednoznaczne i nie do końca zrozumiałe. Problem polegał głównie na tym, jaka jest różnica pomiędzy liczbą odwiedzin a liczbą osób korzystających z obiektu oraz na wskazaniu wartości bazowej wskaźników.

Definicje wskaźników rezultatu w innych RPO

Z informacji uzyskanych od marszałków województw (15) wynika m.in., że dziewięć IZ RPO⁶⁶ w priorytecie inwestycyjnym 6c nie uwzględniło lub nie stosowało wskaźnika *Liczba osób korzystających z obiektów zasobów kultury*, lecz tylko wskaźnik *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin* (jako programowy, obligatoryjny dla projektów). W przypadku Województwa Wielkopolskiego z informacji wynikało, że możliwe było stosowanie tych dwóch wskaźników w projektach, ale liczone były niezależnie. Pozostałe IZ RPO przyjęły podobne do IZ RPO WL powiązanie tych wskaźników⁶⁷.

Przykład

Marszałek Województwa Wielkopolskiego poinformował m.in.: „Z uwagi na różny sposób liczenia oraz ich zakres oba wskaźniki, tj. *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin* i *Liczba osób korzystających z obiektów zasobów kultury* były przez beneficjentów liczone niezależnie”.

Brak jednolitego katalogu definicji wskaźników w perspektywie finansowej 2014–2020

IZ RPO miały dowolność w ustaleniu definicji wskaźników, ponieważ w perspektywie finansowej 2014–2020 nie istniały jednoznaczne definicje wskaźników kluczowych (w tym w szczególności wskaźników rezultatu) obowiązujące wszystkie instytucje zarządzające, co wynikało z braku podstawy prawnej do opracowania jednolitego katalogu definicji w ustawie wdrożeniowej⁶⁸.

W 2015 r. urząd obsługujący ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego podjął działania, których celem było sporządzenie, dodatkowo oprócz WLWK, Katalogu Definicji Wskaźników określonych w WLWK, jednak nie miał on charakteru wiążącego dla Instytucji Zarządzających RPO. Według informacji Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej dokument posiadał charakter roboczy i służył jako dokument wspierający pracowników IZ w jednolitym stosowaniu i interpretowaniu wskaźników. Instytucja Koordynująca Umowę Partnerstwa nie dysponowała narzędziami do egzekwowania jego pełnego stosowania.

Podjęto jednak działania, mające na celu stworzenie podstawy prawnej dla opracowania jednolitego, obowiązującego katalogu definicji dla wskaźników kluczowych na lata 2021–2027. W art. 28 ust. 2 ustawy wdroże-

⁶⁶ Województwa: dolnośląskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, opolskie, podlaskie, pomorskie, śląskie i zachodniopomorskie.

⁶⁷ W przypadku IZ RPO województw: kujawsko-pomorskiego i warmińsko-mazurskiego poinformowano m.in., że co do zasady większość wnioskodawców przyjęła założenia, że jedna osoba korzystająca z obiektów będzie generowała jeden wzrost liczby odwiedzin.

⁶⁸ W świetle art. 26 ust. 2 ustawy wdrożeniowej minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego ustalał tylko listę wskaźników kluczowych dla projektów realizowanych w ramach poszczególnych celów tematycznych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

niowej 2021–2027 określono, że minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego we współpracy z instytucjami zarządzającymi ustala listę oraz katalog definicji wskaźników kluczowych dla projektów realizowanych w ramach poszczególnych celów polityki.

W świetle Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów w trakcie oceny wniosku o dofinansowanie KOP dokonuje oceny na formularzach oceny (np. karty oceny projektu), które powinny umożliwiać przygotowanie uzasadnienia wyniku oceny kryteriów zgodnie z zasadą rzetelności, rozumianą jako obowiązek zgodnej z ustanowionymi regułami oceny każdego projektu i realizowaną co najmniej poprzez pisemne uzasadnienie wyniku oceny spełniania każdego z kryteriów, które zostało ocenione negatywnie. Uzasadnienie zawiera przynajmniej wskazanie wszystkich okoliczności, które przesądziły o negatywnym wyniku oceny spełniania danego kryterium⁶⁹. Ocena każdego projektu jest dokumentowana przez właściwą instytucję (np. poprzez wypełnienie kart oceny, sporządzanie protokołów, notatek itp.)⁷⁰.

W przypadku ogółem 50 wniosków o dofinansowanie, spośród 52, które zostały na etapie analizy formalnej przez KOP negatywnie ocenione w konkursach⁷¹ i w przypadku których skierowano do wnioskodawców stosowną informację w tym zakresie wraz z uzasadnieniem niespełnienia kryterium/kryteriów formalnych, uzasadnienia wyniku oceny zostały przedstawione wyłącznie w pismach IZ RPO WL do wnioskodawców. W sporządzonych przez członków KOP kartach oceny formalnej, które potwierdzały dokonanie indywidualnych ocen, sformułowano tylko odpowiedzi na pytania dotyczące poszczególnych kryteriów oceny w formie konkluzji dotyczących spełniania lub niespełniania kryteriów (tak/nie), a w części pt. *Uzasadnienie* lub *Wynik oceny formalnej Decyzja* oceniający podawali na ogół informacje, że wniosek nie spełnia kryteriów formalnych⁷². Oprócz wezwań do uzupełnienia/poprawienia wniosków, UMWL nie posiadał innej dokumentacji, związanej z przygotowaniem treści uzasadnień. W konsekwencji treść zbiorczego uzasadnienia w piśmie IZ RPO WL nie miała odzwierciedlenia w dokumentacji indywidualnych ocen sporządzonych przez członków KOP, co nie potwierdzało w sposób jednoznaczny, czy uzasadnienie oceny negatywnej w piśmie IZ RPO WL wynika bezpośrednio z ocen indywidualnych członków KOP oraz unieumożliwiało przejrzyste zidentyfikowanie oceniającego w przypadku np. ewentualnych błędów uzasadnienia w piśmie IZ RPO WL.

Minister Funduszy i Polityki Regionalnej poinformował, że uzasadnienie wyniku oceny nie musi być formułowane na kartach oceny projektu. Stanowi ono zbiorcze podsumowanie częściowych ocen poszczególnych projektów. Ocen tych dokonują często różne osoby, co dokumentują

Uzasadnienia negatywnej oceny projektów nie miały odzwierciedlenia w indywidualnej dokumentacji członków KOP

⁶⁹ Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów: rozdział 4 pkt. 1 lit. b oraz w zależności od daty zatwierdzenia: podrozdział 7.3 pkt 9 (31 marca 2015 r.), podrozdział 6.4 pkt 9 (6 marca 2017 r.), podrozdział 6.4 pkt 10 (13 lutego 2018 r.). Pominięto zapisy dotyczące oceny punktowej.

⁷⁰ Rozdział 5 Wytycznych. Odpowiednio pkt 18, 13 i 22 Wytycznych zatwierdzonych: 31 marca 2015 r., 6 marca 2017 r., 13 lutego 2018 r.

⁷¹ Oraz spośród 246 wniosków złożonych w ramach wszystkich sześciu konkursów.

⁷² Otrzymuje ocenę negatywną, został odrzucony, nie został poprawiony, itp.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na odrębnych kartach oceny. W rezultacie sporządzanie uzasadnienia na każdej karcie oceny nie spełniałoby swojej roli, stanowiąc uzasadnienie oceny projektu w określonym zakresie przeprowadzonej przez daną osobę, a nie będąc uzasadnieniem ostatecznego wyniku pełnej oceny całego projektu. Jednocześnie jednak podał, że Wytyczne wymagają, aby dokumentowanie ocen częściowych projektów (poszczególnych kryteriów) umożliwiała przygotowanie uzasadnienia oceny projektu.

Niezależnie od opinii Ministra, informując o stosowanej praktyce w zakresie sporządzania uzasadnienia negatywnej oceny projektu, marszałkowie 10 województw⁷³ wskazali na dokumentowanie uzasadnień negatywnej oceny projektu zarówno w kartach oceny każdego z oceniających, jak również w piśmie IZ RPO do wnioskodawcy z informacją negatywnej ocenie. Pięciu marszałków⁷⁴ powołało się przy tym bezpośrednio na wskazane zapisy Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów. Dodatkowo cztery IZ RPO poinformowały⁷⁵, że stosowana przy tym była zasada, że do pisma informującego o negatywnej ocenie projektu załączano zanonimizowaną zbiorczą kartę oceny projektu lub zanonimizowane karty indywidualne.

Przykłady

Marszałek Województwa Dolnośląskiego⁷⁶ podał, że podczas oceny formalnej wniosków szczegółowe uzasadnienie negatywnej oceny zawarte było zarówno w kartach oceny każdego z oceniających, jak również w piśmie IZ RPO WD do wnioskodawcy z informacją o negatywnej ocenie. Przedstawienie uzasadnienia negatywnej oceny wynikało z zapisów ustawy wdrożeniowej oraz zasady rzetelności, o której mowa w Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów.

Według informacji **Departamentu Monitorowania Wdrażania Funduszy Europejskich Województwa Małopolskiego**⁷⁷ w praktyce stosowanej przez IZ, każdy z członków KOP dokonujących oceny danego projektu, sporządza uzasadnienie negatywnej oceny w karcie oceny formalnej. Następnie sporządzane jest pismo informujące o negatywnej ocenie projektu na etapie oceny formalnej. W przypadku, gdy ocena danego projektu dokonywana jest przez dwóch oceniających, sporządzenie pisma informującego o negatywnej ocenie wymaga uzgodnienia jego treści przez oceniających i jest kompilacją najważniejszych argumentów z obydwu kart oceny. Co istotne, uzasadnienie negatywnej oceny w piśmie przewodnim nigdy nie wykraczało poza treść wprowadzoną przez oceniającego w karcie oceny. Niezależnie od liczby osób oceniających, załącznikiem do pisma informującego o negatywnej ocenie jest zanonimizowana zbiorcza karta oceny projektu. Praktyka powyższa zapewniała, że wnioskodawca miał ułatwiony dostęp do informacji na temat przyczyn niespełnienia kryteriów oceny (bez konieczności poszukiwania tej informacji w karcie oceny, która jest dokumentem bardziej rozbudowanym), ale również zapewniała możliwość wglądu przez wnioskodawcę do samej karty oceny. Powyższe miało na celu wyposażenie wnioskodawcę w najbardziej kompleksową i przejrzystą wiedzę

⁷³ Dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, małopolskie, mazowieckie, podlaskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie i wielkopolskie.

⁷⁴ Województw: dolnośląskiego, mazowieckiego (Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych), podlaskiego, pomorskiego i wielkopolskiego.

⁷⁵ Małopolskie, podlaskie, śląskie, świętokrzyskie.

⁷⁶ Pismo podpisane przez sekretarza województwa.

⁷⁷ Pismo podpisane przez zastępcę dyrektora departamentu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na temat przyczyn negatywnej oceny oraz pouczenie o możliwości odwołania się od jej wyniku do właściwej instytucji.

Okres między złożeniem wniosku o dofinansowanie a podpisaniem umowy w pięciu konkursach organizowanych w latach 2015–2019 przez UMWL wynosił od dziewięciu do 14 miesięcy, średnio około dziesięciu miesięcy.

Długi okres między
złożeniem wniosku
a podpisaniem umowy

W przypadku projektów, na których realizację podpisano umowy o dofinansowanie w ramach konkursu z 2015 r., okres ten wyniósł ponad rok i dwa miesiące, dla projektów pierwszego konkursu z 2016 r. niecałe dziewięć miesięcy, drugiego z 2016 r. – ponad 12 miesięcy. W przypadku konkursu z 2017 r. – ponad 10 miesięcy, a z 2019 r. – niecałe dziewięć miesięcy. Najdłużej trwała weryfikacja wymogów formalnych i ocena formalna wniosków i najczęściej przedłużano te etapy wyboru projektów. W konkursie w 2015 r. ponad cztery miesiące wyniósł okres od decyzji o dofinansowaniu projektów do podpisania umów.

Według Marszałka Województwa Lubelskiego przyczyną wydłużania terminów weryfikacji wymogów formalnych oraz oceny formalnej projektów była duża liczba składanych wniosków, a przedłużenie było konieczne dla dochowania terminów wynikających z regulaminów i zapewnienia poprawności weryfikacji wniosków. Czynnikiem wydłużającym proces był także obowiązek doręczania wezwań do poprawy/uzupełnienia wniosku przez operatora pocztowego lub elektronicznej skrzynki podawczej. Marszałek stwierdził, że ustawa wdrożeniowa 2021–2027 uprościła zasady w zakresie oceny i wyboru projektów do dofinansowania, ponieważ zniósła przepisy dotyczące konieczności weryfikacji warunków formalnych. Ponadto wprowadzono rozwiązania zapewniające elektroniczny system przekazywania wezwań do uzupełnienia/poprawiania wniosków.

Z informacji uzyskanych od marszałków innych województw (15) wynika, że w przypadku sześciu IZ RPO okres ten był podobny⁷⁸, a pozostałych krótszy, wynoszący od sześciu do dziewięciu miesięcy⁷⁹. Według tych informacji, wydłużanie dotyczyło głównie etapów weryfikacji wymogów formalnych oraz oceny formalnej projektów (tak samo jak w przypadku IZ RPO WL). Do przyczyn zaliczono głównie: konieczność poprawy dokumentów wnioskodawców (występowanie o usunięcie braków i omyłek); wniośki o wydłużenie terminu złożenia uzupełnienia dokumentacji; dużą liczbę jednocześnie ocenianych wniosków i kumulujące się nabory przy ograniczonej liczbie członków KOP (obłożenie pracą); znaczny stopień skomplikowania projektów, które od członków KOP wymagały wnikliwej analizy,

⁷⁸ Dolnośląskie – 13,5 miesięcy (od 8,9 do 17,6 miesięcy, sześć konkursów); Małopolskie – 12 (od 11 do 14, sześć); Mazowieckie – 12,4 (od dziewięciu do 13, trzy konkursy); Opolskie – 12 (od sześciu do 16, pięć konkursów); Śląskie – niecałe 13 (jeden konkurs); Zachodniopomorskie – około 11 (od siedmiu do 13, trzy konkursy). Dane przybliżone.

⁷⁹ Kujawsko-Pomorskie – prawie dziewięć miesięcy (od jednego do prawie 12 miesięcy, 25 konkursów); Lubuskie – dziewięć (od 2,5 do 11,3, siedem konkursów); Pomorskie – osiem (od siedmiu do 11, cztery konkursy); Łódzkie – ponad sześć (od pięciu do dziewięciu, trzy konkursy); Podlaskie – niecałe siedem (jeden konkurs); Podkarpackie – dziewięć (od 6,9 do 9,4, dwa konkursy); Świętokrzyskie – ponad sześć (od pięciu do 10, siedem konkursów); Warmińsko-Mazurskie – sześć (od trzech do 15, 18); Wielkopolskie około siedem (osiem konkursów). Dane przybliżone.

a od wnioskodawców skompletowania wielu niezbędnych dokumentów (w tym pozwoleń)⁸⁰; przedłużający się proces weryfikacji dokumentacji wnioskodawców niezbędnej do podpisania umowy (braki w przekazanej do IZ RPO dokumentacji). Generalnie wskazano, że w dużej części to działania wnioskodawców w istotny sposób wpływały na wydłużanie terminów.

Z informacji i opinii ośmiu IZ RPO⁸¹ wynikało, że długość okresu pomiędzy złożeniem wniosku a podpisaniem umowy nie miała istotnego wpływu na realizację projektów. Dwie wskazały na konsekwencje dla beneficjentów w postaci konieczności przesunięcia w czasie terminów rozpoczęcia i zakończenia projektu⁸², a jedna⁸³ – na dodatkowe inne problemy w realizacji projektów.

Przykład

IZ RPO Województwa Małopolskiego poinformowała, że wydłużający się okres od złożenia projektu do podpisania umowy o dofinansowanie rodzi z pewnością wiele problemów wpływających na późniejszą realizację projektów, w szczególności tych, których realizacja determinowana jest decyzją o wyborze do dofinansowania. Dotyczy to zwłaszcza projektów, które znajdowały się na listach rezerwowych, a które wybrane zostały do dofinansowania nawet po kilku latach od złożenia wniosku. Do takich problemów można zaliczyć wzrost kosztów inwestycji, spowodowany sytuacją na rynku usług budowlanych i inflacją, problemy z wyłonieniem wykonawców, ryzyko wygaśnięcia posiadanych decyzji i zgód na realizację projektów, ryzyko niezrealizowania inwestycji w okresie realizacji RPO, natomiast dla projektów dotyczących ochrony i opieki nad zabytkami – ryzyko znacznego pogorszenia stanu zabytku i konieczności zwiększenia zakresu prac.

Zgodnie z treścią uzasadnienia do projektu ustawy wdrożeniowej 2021–2027 w art. 55⁸⁴ *wprowadzono znaczne uelastycznienie polegające na dalszym przekazaniu kompetencji właściwym instytucjom w określaniu zakresu możliwych poprawek i uzupełnień w ramach danego postępowania oraz przesądzono, że wezwania do uzupełnień lub poprawy wniosków o dofinansowanie projektu wysyłane będą drogą elektroniczną*. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej poinformował, że jednym z elementów pakietu uproszczeń w systemie realizacji programów operacyjnych była zmiana art. 45⁸⁵, wprowadzona nowelizacją ustawy wdrożeniowej we wrześniu 2017 r. Wynikała ona z doświadczeń związanych ze stosowaniem art. 43 ustawy wdrożeniowej⁸⁶. Przepis ten pozwalał wyłącznie na korygowanie braków formalnych i oczywistych omyłek we wniosku o dofinansowanie jednocześnie zastrzegając, że nie może to prowadzić do istotnej modyfikacji wniosku o dofinansowanie. W praktyce okazało się, że trudności sprawiało określanie, co jest istotną modyfikacją wniosków. Korygowa-

⁸⁰ Dokumentacja techniczna, projekty budowlane, programy funkcjonalno-użytkowe, pozwolenia budowlane i konserwatorskie, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

⁸¹ Dolnośląskie, Kujawsko-Pomorskie, Lubuskie, Podlaskie, Pomorskie, Śląskie, Warmińsko-Mazurskie, Zachodniopomorskie.

⁸² Łódzkie, Opolskie.

⁸³ Małopolskie.

⁸⁴ Dotyczył wezwań do uzupełnienia lub poprawienia wniosku.

⁸⁵ Dotyczył oceny spełnienia kryteriów wyboru projektów.

⁸⁶ Dotyczył wezwań do uzupełnienia lub poprawienia wniosku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nie wniosków w tym zakresie powodowało pytania, czy dopuszczalne są poprawki wpływające na ocenę spełniania kryteriów i budziło związane z tym wątpliwości, co do gwarancji dla zapewnienia równego traktowania wnioskodawców. Nowelizacja ustawy była odpowiedzią na te kwestie.

Należy zauważyć, że w raporcie ewaluacyjnym RPO WL z 2021 r.⁸⁷ sformułowano m.in. wniosek (adresowany do IZ RPO WL), w którym stwierdzono, że analiza zapisów procedur dotyczących przebiegu procesu oceny wykazała zarówno w obszarze EFRR, jak i EFS, możliwość wprowadzenia zmian zorientowanych na przyspieszenie i uproszczenie procesu oceny. Rekomendowano, aby w miarę możliwości, wprowadzić rozwiązania upraszczające i skracające czas trwania procesu oceny.

Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego co do zasady prawidłowo egzekwował postanowienia zawartych umów o dofinansowanie. Prawidłowo przeprowadzał proces rozwiązania umów oraz egzekwował zwrot dofinansowania od beneficjentów. Stwierdzono jednak nieprawidłowości, które polegały na: niezawarciu aneksów do umów o dofinansowanie w trzech projektach⁸⁸ (w związku z proponowanymi przez beneficjentów zmianami w projektach, polegającymi na zmianie terminów osiągnięcia wskaźników ze względu na pandemię COVID-19) i nierzetelnym zweryfikowaniu (w jednym projekcie) prowadzenia ewidencji księgowej niezgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie.

Egzekwowanie
postanowień umów
o dofinansowanie

Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego monitorował postęp rzeczowy i finansowy projektów oraz prowadził sprawozdawczość dla projektów działania 7.1 zgodnie z obowiązującymi zasadami. W przypadku opóźnień w przekazaniu wniosków o płatność przez beneficjentów (92 przypadków spośród 1030, tj. 8,9%), wysyłano monity w systemie SL2014.

Monitorowanie
postępu projektów

Pierwsze wnioski o dofinansowanie w działaniu 7.1 RPO WL⁸⁹ złożono w trzecim kwartale 2016 r., do końca drugiego kwartału 2018 r. kwota wnioskowanego dofinansowania z UE⁹⁰ przekroczyła kwotę dostępnej alokacji (218,8 mln zł). Pierwsze umowy o dofinansowanie projektów⁹¹ zawarto w drugim kwartale 2017 r.; a 100,01% zakontraktowania środków alokacji na lata 2014–2020 (w 113 umowach) uzyskano w drugim kwartale 2021 r. Pierwsze wydatki zatwierdzono we wnioskach o płatność w czwartym kwartale 2017 r., wynosiły one 2,06% alokacji i stopniowo wzrastały, do końca 2021 r. osiągnięto wartość 73,99%. Już w 2017 r. IZ RPO WL uznała, że oszacowana możliwość osiągnięcia trzech monitorowanych na poziomie RPO WL wskaźników wskazywała na konieczność ich zwiększenia w ramach renegotjacji. Zwiększenia wskaźnika rezultatu dokonano dwukrotnie, a pozostałych dwóch wskaźników produktu trzykrotnie.

⁸⁷ Raport ewaluacyjny pt. „Ocena kryteriów i systemu wyboru projektów RPO WL 2014–2020” (raport końcowy; wrzesień 2021). Wykonany przez Pracownię Badań i Doradztwa „Re-Source” Korczyński Sarapata sp.j. na zamówienie Województwa Lubelskiego. Str. 102–103.

⁸⁸ Spośród 14 w badanej próbie.

⁸⁹ Na podstawie danych informacji kwartalnych z realizacji RPO WL.

⁹⁰ 229,3 mln zł łącznie w 109 złożonych wnioskach.

⁹¹ 15 umów na kwotę dofinansowania z UE 61,9 mln zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Według stanu na koniec czerwca 2022 r. w 62 projektach minął wymagany okres wykazania wskaźników rezultatu na koniec 12. miesiąca od zakończenia okresu realizacji projektu. Beneficjenci 61 z nich złożyli oświadczenia/informacje odnoszące się do stopnia osiągnięcia wskaźników rezultatu bezpośredniego, a w przypadku 52 projektów wykazali osiągnięcie wartości docelowych wskaźników rezultatu⁹².

W przytoczonym wcześniej raporcie ewaluacyjnym⁹³ sformułowano m.in. wniosek (którego adresatem było Ministerstwo Rozwoju), że w procesie wdrażania RPO WL, szczególnie w aspekcie planowanego pomiaru stopnia realizacji celów śródkresowych nie uwzględniono kwestii opóźnień w rozpoczynaniu procesu realnego wdrażania Programu. W związku z tym zarekomendowano, aby w przyszłym okresie finansowania zaplanowany sposób i harmonogram pomiaru stopnia realizacji celów Programu odzwierciedlał ewentualne opóźnienia w rozpoczynaniu procesu realnego wdrażania Programu.

W związku z nieprawidłowościami w zakresie weryfikowania (na etapie oceny formalnej wniosków o dofinansowanie) wskaźnika *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin* zbiorcze dane sprawozdawcze w informacjach kwartalnych w zakresie zakładanej i osiągniętej wartości tego wskaźnika nie były w pełni miarodajne.

Przykład

Beneficjent projektu pozakonkursowego w oświadczeniu o realizacji wskaźników rezultatu nie wykazał wartości zakładanej i osiągniętej wskaźnika *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin*, co wynikało z nieujęcia tego wskaźnika we wniosku o dofinansowanie. W związku z tym zbiorcze dane sprawozdawcze w informacjach kwartalnych, dotyczące szacowanej i aktualnej wartości tego wskaźnika były zaniżone. Z kolei w przypadku beneficjenta, który zastosował się do wezwania KOP i przyjął wartość tego wskaźnika niezgodnie z przyjętą metodologią, zbiorcze dane sprawozdawcze były zawyżone.

Efekty wsparcia Na koniec czerwca 2022 r. w ramach 116 umów o dofinansowanie przewidziano objęcie wsparciem finansowym 153 obiekty dziedzictwa kulturowego oraz 52 obiekty dziedzictwa naturalnego, a szacowany wzrost liczby odwiedzin w tych obiektach miał wynosić 257 114 osób rocznie. Przyjęte w zawartych umowach wartości tych wskaźników znacznie przekraczały przewidywane (po zmianach) w RPO WL do 2023 r., które wynosiły 130 obiektów dziedzictwa kulturowego, 45 naturalnego oraz *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin* – 182 060 osób rocznie. Wykazano następujące wartości osiągniętych wskaźników: *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin* – 189 553 (104,12%), *Liczba obiektów zasobów kultury* – 103 (79,23%), *Liczba obiektów dziedzictwa naturalnego* – 44 (97,78%).

⁹² Siedmiu beneficjentów poinformowało o nieosiągnięciu wskaźników, z czego w trzech przypadkach IZ RPO WL na ich wniosek wyraziła zgodę na wydłużenie terminu osiągnięcia wartości docelowych, w trzech przyjęła wyjaśnienia beneficjentów w zakresie braku osiągnięcia założonych wartości docelowych wskaźników, a w jednym wskaźniki nie zostały osiągnięte na poziomie 100%, głównie z powodu wybuchu pandemii COVID-19.

⁹³ Raport ewaluacyjny pt. Ocena kryteriów i systemu wyboru projektów RPO WL 2014–2020 (raport końcowy; wrzesień 2021), str. 96.

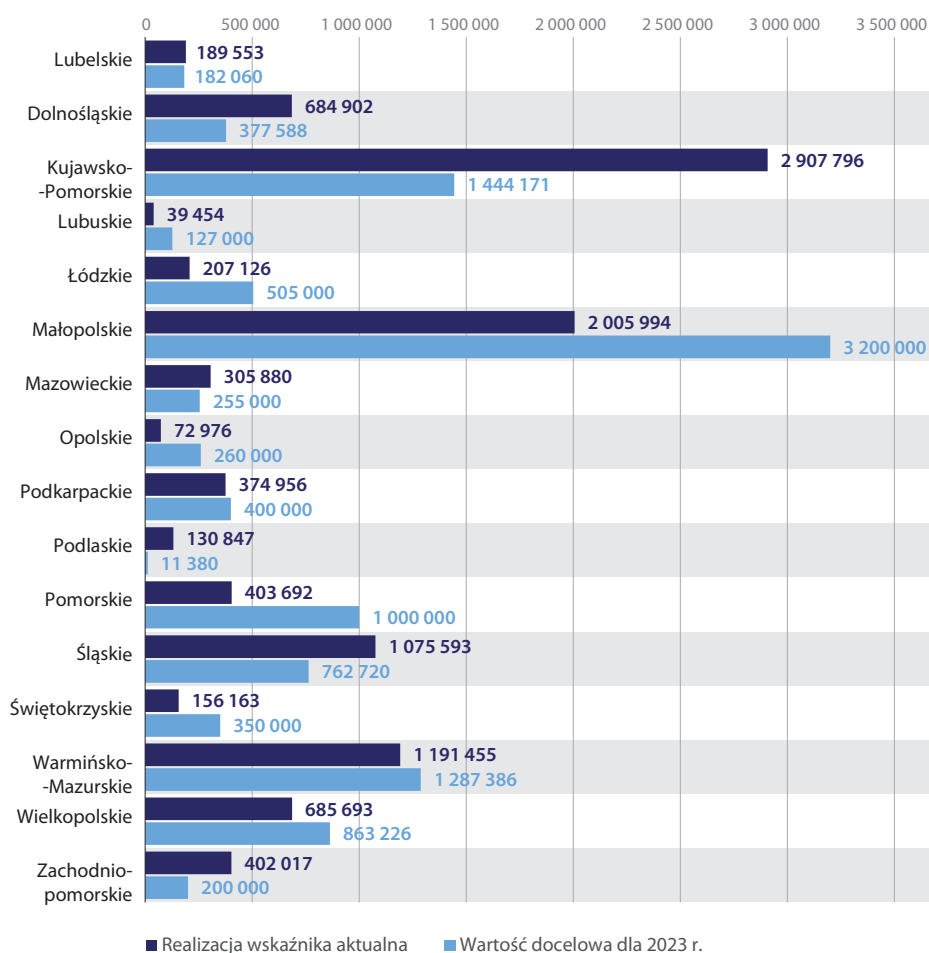
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wsparciem w ramach działania 7.1, według danych na koniec pierwszego kwartału 2022 r., objęto:

- jst i ich jednostki organizacyjne: 56 gmin (spośród 213, tj. 26,3%), trzy gminne jednostki organizacyjne, trzy powiaty (spośród 20, tj. 15 %), sześć powiatowych jednostek organizacyjnych i jedną wojewódzką samorządową jednostkę organizacyjną; całkowite wydatki (kwalifikowalne i niekwalifikowalne) w projektach, na których dofinansowanie podpisano umowy, wyniosły 301 mln zł, a dofinansowanie (ze środków finansowych UE i budżetu państwa) 180,9 mln zł⁹⁴;
- jednostki spoza sektora finansów publicznych: 20 jednostek organizacyjnych Kościoła katolickiego, pięć innych kościołów, jedną fundację i jedną izbę rzemieślniczą; całkowite wydatki wyniosły 73,6 mln zł, a dofinansowanie 56,3 mln zł⁹⁵.

Infografika nr 9

Porównanie osiągnięcia na koniec czerwca 2022 r. wartości wskaźnika dotyczącego wzrostu oczekiwanej liczby odwiedzin w obiektach objętych wsparciem w Regionalnych Programach Operacyjnych



Źródło: dane Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej opracowane na podstawie centralnego systemu teleinformatycznego SL2014 (wkład UE skorygowany o końcowe wnioski o płatność).

⁹⁴ Według ostatniego aneksu do umowy sporządzonego przed końcem pierwszego kwartału 2022 r.

⁹⁵ J.w.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na koniec czerwca 2022 r. w priorytecie inwestycyjnym 6c RPO WL wskaźnik *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin* tj. wspólny wskaźnik produktu, określony w załączniku I do Rozporządzenia 1301/2013 EFRR, został osiągnięty, a nawet przekroczony (189 553 rocznie, tj. 104,12% wartości zakładanej po dokonaniu dwóch zwiększeń tej wartości). Dane uzyskane w tym zakresie z Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej wskazują, że osiągnięto (a nawet znacznie przekroczono) wartość tego wskaźnika także w sześciu innych RPO⁹⁶.

Efekty wsparcia w świetle raportów z ewaluacji

W raporcie ewaluacyjnym RPO WL, dotyczącym oceny efektów wsparcia w ramach Osi priorytetowej VII, w której realizowano m.in. priorytet inwestycyjny 6c⁹⁷, podano m.in.: Analiza naborów konkursowych [...] pozwala wnioskować, że Działanie spotkało się z popytem ponad dwukrotnie przekraczającym wysokość alokacji przeznaczanej na to Działanie. Oznacza to, że w zakresie Działania 7.1 występuje w regionie wysoki potencjał absorpcyjny, który [...] byłby o wiele wyższy, gdyby nie bariera w postaci wkładu własnego, którego nie są w stanie wygenerować wszyscy zainteresowani dysponenti obiektów dziedzictwa kulturowego i naturalnego⁹⁸. W raporcie podano także, że w ocenie beneficjentów potrzeby grup docelowych nie były w pełni zaspokojone i wymagały dalszych interwencji w większości obszarów, a znaczny odsetek badanych (80,2%) zgłaszał gotowość realizacji projektu w kolejnej perspektywie finansowej. Wskazano, że w obszarze tzw. „przemysłów czasu wolnego” utrzymuje się wysoki popyt, jego zaspokojenie może być jednak trudne z uwagi na złą kondycję wielu podmiotów, działających w tym sektorze, zarówno prywatnych, jak i korzystających z finansowania publicznego⁹⁹.

We wnioskach i rekomendacjach, wynikających z badań ewaluacyjnych efektów wsparcia w priorytecie inwestycyjnym 6c w innych RPO¹⁰⁰, przedstawiono podobne wnioski, dotyczące niskiego ryzyka istotnych zagrożeń nieosiągnięcia zakładanych efektów, dużego zainteresowania tym wsparciem oraz niezaspokojenia potrzeb w perspektywie finansowej 2014–2020, a także potrzeby kontynuowania wsparcia w kolejnej perspektywie finansowej i zwiększenia alokacji na ten obszar interwencji.

Przykłady

Według informacji przekazanej przez **Marszałka Województwa Dolnośląskiego** w raporcie dotyczącym oceny efektów wsparcia¹⁰¹ podano m.in., że projekty cieszyły się dużym zainteresowaniem wnioskodawców (pula środków w tym zakresie okazała się być zdecydowanie zbyt niska w stosunku do zainteresowania), a efekty tych projektów można uznawać za najbardziej odczuwalne

⁹⁶ Dolnośląskie, Kujawsko-Pomorskie, Mazowieckie, Podlaskie, Śląskie, Zachodniopomorskie.

⁹⁷ Raport ewaluacyjny pt. Ocena efektów ekologicznych, społecznych i gospodarczych wsparcia w ramach Osi VII Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego w RPO WL 2014–2020 (raport końcowy; wrzesień 2021).

⁹⁸ Raport str. 27–28.

⁹⁹ Raport str. 101–104.

¹⁰⁰ Dolnośląskie, Lubuskie, Małopolskie, Podkarpackie, Śląskie, Świętokrzyskie, Warmińsko-Mazurskie.

¹⁰¹ „Ocena efektów ekologicznych, społecznych i gospodarczych inwestycji wspartych w ramach osi priorytetowej Środowisko i zasoby RPO WD 2014-2020”; 2022 r.

i zauważalne przez mieszkańców regionu oraz turystów. Realizacja projektów zbiegła się z wystąpieniem pandemii COVID-19, wobec czego (w wyniku nałożonych obostrzeń względem turystyki zagranicznej) wzrosło zainteresowanie turystyką krajową, w tym regionalną, a na takie zapotrzebowanie odpowiadały właśnie zrealizowane projekty.

Według raportu **województwa lubuskiego** głównymi beneficjentami wsparcia były jst oraz podporządkowane im jednostki organizacyjne. Budżety samorządów nie były wystarczające do zaspokojenia wszystkich potrzeb lokalnej społeczności w zakresie ochrony środowiska oraz potencjału kulturowego i przyrodniczego. Potrzeby te mogą się ponadto zwiększać w najbliższych latach z uwagi na zmniejszające się dochody budżetowe samorządów. Realizowane projekty przyczyniają się do osiągnięcia istotnych efektów ekonomicznych, społecznych oraz przyrodniczych. Z uwagi na infrastrukturalny charakter podejmowanych przedsięwzięć należy spodziewać się, że będą one długotrwałe¹⁰².

W raporcie **województwa małopolskiego** wskazano m.in., że analiza skuteczności, efektywności i trafności realizowanych projektów wskazuje na wysoką aktualność zastosowanych typów wsparcia również w kontekście przyszłego okresu programowania. Nadal występują duże potrzeby w zakresie remontu i rewaloryzacji substancji zabytkowej, rozwoju funkcji instytucji kultury, zwłaszcza na obszarach wiejskich, dalszej ochrony dziedzictwa niematerialnego. Zdiagnozowano jednak potrzebę wzmacniania w projektach realizowanych przez instytucje kultury współpracy międzysektorowej, intensyfikacji sponsoringu. Należy więc przy programowaniu wsparcia wymagać obligatoryjnie projektów partnerskich, w których rozwijane byłyby, poza działaniami infrastrukturalnymi, narzędzia promocji zwiększające stopień samofinansowania się tych instytucji¹⁰³.

W świetle raportu **województwa podkarpackiego**¹⁰⁴: wyniki przeprowadzonych naborów wskazują na duże zapotrzebowanie na projekty służące wsparciu instytucji kultury. Wskazano położenie w latach 2021–2027 większego nacisku na upowszechnianie innowacyjnych rozwiązań w obszarze kultury, polegających na szerszym wykorzystaniu nowoczesnych technologii. W związku z większym niż zakładano zapotrzebowaniem na realizację mniejszych projektów, służących wsparciu lokalnych instytucji kultury oraz ochronie lokalnych zasobów dziedzictwa kulturowego w województwie podkarpackim, zaproponowano model wsparcia wykorzystujący doświadczenia z realizacji programów Europejskiej Wspólnoty Transgranicznej obejmujących koncepcję mikroprojektów.

W raporcie **województwa śląskiego** zarekomendowano w przyszłej perspektywie finansowej dalsze wsparcie dla obszaru kultury w rozszerzonym zakresie zarówno finansowym, jak i wsparcia. W aspekcie sposobu finansowania kultury w latach 2021–2027 zaproponowano kontynuację wsparcia dotacyjnego przy równoczesnym zwiększeniu alokacji na ten obszar¹⁰⁵.

¹⁰² Raport „Ocena efektów ekologicznych, społecznych, kulturowych i gospodarczych inwestycji wspartych w ramach OP 4. Środowisko i kultura RPO-L2020”; 2020 r.; str. 6.

¹⁰³ Raport „Ewaluacja wpływu projektów realizowanych w ramach 6. osi priorytetowej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020 Dziedzictwo regionalne na podniesienie atrakcyjności i konkurencyjności regionu”; marzec 2020 r.; str. 127.

¹⁰⁴ Raport „Ocena efektów interwencji realizowanych w ramach OP IV oraz działania 6.1 OP VI RPO WP 2014–2020; 24 maja 2021 r.; str. 79–80, 178, 179.

¹⁰⁵ Raport „Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014–2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej V Ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów”; listopad 2020 r.; str. 140.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W raporcie **Województwa Świętokrzyskiego** sformułowano wniosek, że większość projektów i zarazem większość alokacji koncentrowało się w stolicy regionu, w związku z czym rekomendowano rozproszenie wsparcia w przyszłym okresie programowania z uwzględnieniem jego wpływu na lokalny rynek pracy, ze szczególnym uwzględnieniem przemysłów czasu wolnego. Wskazano też, że trwałość i skuteczność projektów jest obciążona największym ryzykiem w warunkach pandemii, a także ryzykiem wynikającym z długotrwałej i głębokiej recesji. Podano m.in., że sektor przemysłów czasu wolnego okazał się najbardziej wrażliwy na kryzys pandemiczny. Wskazano na duże prawdopodobieństwo, że wdrażanie perspektywy 2021+ będzie się odbywało w warunkach różnego typu społeczno-gospodarczych wstrząsów, których charakter i siła jest trudno przewidywalna¹⁰⁶.

W raporcie **Województwa Warmińsko-Mazurskiego** m.in. sformułowano wniosek, że analiza pozwoliła zidentyfikować również problem zbyt niskiego poziomu środków przeznaczonych na wsparcie obiektów zabytkowych, co skutkowało tym, że projekty często dotyczyły wyłącznie podstawowych potrzeb w zakresie zabezpieczenia przed znaczną degradacją tych obiektów¹⁰⁷.

Kontynuacja wsparcia w perspektywie finansowej 2021–2027

W programie operacyjnym *Fundusze Europejskie dla Lubelskiego 2021–2027* przewidziano kontynuowanie wsparcia inwestycji w zakresie ochrony dziedzictwa kulturalnego i naturalnego przede wszystkim w ramach Priorytetu VI *Rozwój infrastruktury społecznej i zdrowotnej* celu szczegółowego 4(vi)¹⁰⁸, w ramach którego przewidziano wzmocnienie roli kultury i zrównoważonej turystyki w rozwoju gospodarczym, włączeniu społecznym i innowacjach społecznych¹⁰⁹. Wsparcie związane ze wzmocnieniem kultury i turystyki uwzględniono także w ramach Priorytetu XI *Rozwój zrównoważony terytorialnie* w celach szczegółowych 5(i) oraz 5(ii).

W projekcie programu określono dla wskazanych celów szczegółowych wskaźniki produktu: *Liczba obiektów kulturalnych i turystycznych objętych wsparciem* (łącznie liczba co najmniej 247 obiektów planowanych do objęcia wsparciem); *Długość wspartych szlaków turystycznych* (175,66 km) i wskaźnik rezultatu bezpośredniego *Liczba osób odwiedzających obiekty kulturalne i turystyczne objęte wsparciem* (łącznie docelowo 1 384 812 osób/rok). Marszałek wyjaśnił, że w projekcie programu określono alokację na cel szczegółowy 4(vi) na poziomie 100 mln euro, która jest wyższa niż alokacja na Oś Priorytetową 7 w ramach RPO WL o prawie 15 mln euro.

5.2. Beneficjenci realizujący projekty

Skontrolowani beneficjenci w większości zgodnie z umowami o dofinansowanie zrealizowali zadania w projektach i wprowadzali w nich zmiany.

¹⁰⁶ Raport „Ocena efektów ekologicznych, społecznych i gospodarczych inwestycji w ramach działań pro środowiskowych oraz z zakresu ochrony dóbr zarówno naturalnych i kulturowych w ramach RPOWŚ 2014–2020”; styczeń 2021 r.; str. 110–112.

¹⁰⁷ Raport „Ocena wpływu RPO WiM 2014–2020 na dziedzictwo naturalne/kulturowe województwa warmińsko-mazurskiego”; 2022; str. 173–174.

¹⁰⁸ Wzmocnienie roli kultury i zrównoważonej turystyki w rozwoju gospodarczym, włączeniu społecznym i innowacjach społecznych.

¹⁰⁹ Na etapie kontroli NIK założenia miały charakter rozwiązań projektowanych, które mogły ulec modyfikacjom w toku dalszych prac, w szczególności procesu negocjacji z Komisją Europejską, czy podpisania Umowy Partnerstwa dla realizacji Polityki Spójności 2021–2027 w Polsce.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Osiągnęli zakładane wskaźniki rezultatu i produktu, a powstała infrastruktura służyła zakładanym w projektach celom kulturalnym lub turystycznym. Stwierdzono nieprawidłowości, dotyczące m.in. nieprzestrzegania terminów składania wniosków o płatność, niewłaściwego prowadzenia ewidencji księgowej, egzekwowania dokumentacji technicznej i dokumentacji postępowania na wybór inwestora zastępczego, naruszenia zasady uczciwej konkurencji, utrzymania obiektów oraz sporządzania lub egzekwowania planów finansowych samorządowej instytucji kultury.

Skontrolowano łącznie¹¹⁰ dziewięć projektów priorytetu inwestycyjnego 6c (działania 7.1 RPO WL) wybranych w konkursie z 2016 r. (osiem) i 2015 r. (jeden)¹¹¹, których realizację zakończono i rozliczono. Osiem dotyczyło dziedzictwa kulturalnego, a jeden dziedzictwa naturalnego¹¹². W dwóch przypadkach beneficjentami były samorządowe instytucje kultury¹¹³, w pozostałych gminy. Projekty realizowano na terenie sześciu gmin wiejskich z liczbą od 4 do 9 tys. mieszkańców¹¹⁴ oraz trzech gmin miejsko-wiejskich z liczbą od 16 do 25 tys. mieszkańców¹¹⁵. Dotyczyły one głównie obiektów zlokalizowanych na terenie miejscowości, będących siedzibą gmin¹¹⁶. Pięć związanych było z obiektami zabytkowymi figurującymi w wojewódzkiej ewidencji zabytków (ratusz w Końskowoli, dwór w Bełczacu, wieża Ariańska w Wojciechowie, zespół dworsko-parkowy w Łęcznej, budynek biblioteki w Wilkołazie).

Wartość przyznanego dofinansowania (według pierwotnych umów) zawierała się w kwotach od 0,5 mln zł¹¹⁷ do 4 mln zł¹¹⁸ i wynosiła średnio 2,2 mln zł. Z kolei całkowita wartość projektów odpowiednio od 0,7 mln zł¹¹⁹ do 5 mln zł¹²⁰. Ogółem wartość całkowita dziewięciu projektów według pierwotnych umów o dofinansowanie wynosiła 25,1 mln zł, a przyznanego dofinansowania – 19,7 mln zł (8,6% łącznej kwoty dofinansowania w umowach priorytetu inwestycyjnego 6c/działania 7.1).

W skontrolowanych gminach realizacja projektu wynikała z przyjętej w latach wcześniejszych długoterminowej strategii rozwoju i stanowiła realizację jednego z jej założeń, dotyczącego modernizacji infrastruktury obiektów kulturalnych, rewitalizacji zdegradowanych terenów lub modernizacji bazy rekreacyjno-turystycznej. Spójna koncepcja zadań w tym zakresie, wraz z określeniem poziomu możliwości ich sfinansowania ze środków własnych oraz zidentyfikowanych źródeł zewnętrznych, a także posiadanie dokumentacji projektowej i pozwoleń na budowę

Projekty realizowano w małych gminach, a ich pierwotna wartość nie przekraczała 5 mln zł

Planowanie, dokumentacja, wkład własny i personel warunkiem skuteczności przygotowania przedsięwzięcia

¹¹⁰ Razem z kontrolą rozpoznawczą.

¹¹¹ Umowy podpisano w okresie od kwietnia do sierpnia 2017 r.

¹¹² Projekt realizowany przez gminę Janów Lubelski.

¹¹³ GOK w Wojciechowie i GBP w Urszulinie.

¹¹⁴ Urszulin, Wołyń, Czemierniki, Końskowola, Wojciechów, Wilkołaz.

¹¹⁵ Janów Lubelski, Łęczna, Poniatowa.

¹¹⁶ Z wyjątkiem gminy Czemierniki, która realizowała projekt w Bełczacu.

¹¹⁷ Projekt GOK w Wojciechowie.

¹¹⁸ Projekt Gminy Poniatowa.

¹¹⁹ Projekt GOK w Wojciechowie.

¹²⁰ Projekt Gminy Końskowola.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wybranych obiektów, stanowiło niezbędny element przygotowania przedsięwzięć do realizacji. Wraz z uruchomieniem kolejnych naborów wniosków o dofinansowanie w ramach działania 7.1 RPO WL, pojawiła się możliwość uzyskania środków zewnętrznych zapewniających realizację inwestycji (85%), a w konsekwencji możliwość zrealizowania planowanych przedsięwzięć w formie projektów dofinansowanych ze środków UE.

Urzędy gmin były przygotowane organizacyjnie i kadrowo do realizacji podstawowych zadań związanych z projektem, dotyczących głównie procesu budowlanego, zamówień publicznych i spraw finansowych. Zadania przypisano na ogół do funkcjonujących komórek organizacyjnych związanych z inwestycjami gminnymi¹²¹, w których realizowali je wybrani pracownicy, posiadający odpowiednie kwalifikacje. W sposób zróżnicowany wynagradzano tych pracowników¹²². W przypadku GBP w Urszulinie korzystano ze wsparcia pracownika urzędu gminy posiadającego doświadczenie w pozyskiwaniu środków zewnętrznych (koordynator projektu), a GOK w Wojciechowie – z zewnętrznych firm¹²³. Według kierowników urzędów gmin doświadczenie kadry pracowników w realizacji projektów finansowanych ze środków zewnętrznych miało istotny wpływ na skuteczność pozyskania środków finansowych oraz zrealizowania projektów.

W skontrolowanych jednostkach przygotowanie wniosku o dofinansowanie i studium wykonalności do wniosku zlecono wyspecjalizowanym firmom zewnętrznym. W czterech urzędach gmin¹²⁴ zlecono przygotowanie tych dokumentów, mimo że takie zadania określono w zakresie wskazanych powyżej komórek organizacyjnych. Wyboru dokonano prawidłowo, a z wyjątkiem jednej spośród skontrolowanych jednostek, także prawidłowo i rzetelnie wyegzekwowano wykonanie umów.

Przykład

Gmina Wilkołaz nierzetelnie wyegzekwowała wykonanie umowy od przedsiębiorcy, realizującego usługę kompleksowego zarządzania projektem. Nie sporządziła aneksu do umowy w zakresie zmiany terminów realizacji zamówienia i terminów płatności, pomimo że nie nastąpiło rozliczenie końcowe projektu oraz wypłaciła wykonawcy wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy w kwocie brutto 34,4 tys. zł, pomimo że wykonawca nie wykonał umowy w całości. W związku z niezawarciem aneksu do umowy i wypłaceniem wykonawcy całości wynagrodzenia, wniosek o płatność końcową został sporządzony i złożony przez gminę, a nie przez wykonawcę usługi zarządzania projektem.

Prawidłowe wprowadzanie zmian i realizacja harmonogramów

Skontrolowani beneficjenci dokonywali zmian w projektach skutkujących koniecznością podpisania aneksów do umów o dofinansowanie. Zmiany te były zgłaszane do UMWL, aneksy podpisano zgodnie z postanowieniami

¹²¹ W przypadku rozliczeń – komórek finansowych.

¹²² Na przykład w UG Wołyń za zwiększenie obowiązków zaangażowani pracownicy otrzymywali dodatki specjalne (od 13,1% do 20,6% wynagrodzenia zasadniczego brutto), w UM w Janowie Lubelskim, nie otrzymując dodatkowego wynagrodzenia, pracownicy posiadający odpowiednie uprawnienia, mogli uzyskać dodatki za nadzór inwestorski do 40% wynagrodzenia. W UG Końskowola pracownicy nie otrzymywali dodatkowego wynagrodzenia.

¹²³ Z wyjątkiem prowadzenia spraw księgowych.

¹²⁴ Wołyń, Janów Lubelski, Łęczna, Poniatowa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

umów o dofinansowanie. Konieczność wprowadzenia zmian w projektach, głównie w zakresie terminów realizacji oraz kwot wydatków, wynikała przede wszystkim z trudności związanych z wyborem wykonawców w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych (GBP w Urszulinie, Końskowola, Czemierniki, GOK w Wojciechowie), zmian w kwotach wydatków wynikających z rozstrzygnięć tych postępowań i podpisania umów z wykonawcami (GBP w Urszulinie, Łęczna, Czemierniki, Końskowola), opóźnień w realizacji prac budowlanych (Wilkołaz, Wołyń, Poniatowa), wypowiedzenia umowy i konieczności wyboru nowego wykonawcy robót budowlanych (GBP w Urszulinie, Poniatowa).

W związku z wprowadzaniem zmian w projektach wystąpiła konieczność aktualizowania harmonogramów, czego dokonywano na ogół zgodnie z umowami o dofinansowanie. Beneficjenci realizowali zadania określone w projektach zgodnie z aktualizowanymi harmonogramami rzeczowo-finansowym i płatności. W dwóch przypadkach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prawidłowości i terminowości przedkładania harmonogramów.

Przykłady

W **UG Końskowola** nierzetelnie sporządzono pięć z sześciu harmonogramów rzeczowo-finansowych, aktualizowanych w związku z zawieraniem aneksami do umowy o dofinansowanie. W czterech błędnie podano całkowitą wartość projektu (w tym w trzech zawyżono o kwoty od 63,5 do 75,6 tys. zł), w trzech błędnie określono wydatki kwalifikowalne ośmiu zadań projektu, a w dwóch błędnie wskazano zakończenie rzeczowe i finansowe. Wójt wyjaśnił, że niezgodności te wynikały z przeoczenia pracowników, którzy bazowali na poprzednich wersjach harmonogramu.

Gminna Biblioteka Publiczna w Urszulinie przekazała do IZ harmonogram składania wniosków o płatność zaliczkową po upływie 286 dni od dnia podpisania umowy o dofinansowanie, co stanowiło naruszenie postanowień umowy, zgodnie z którymi miała obowiązek jego przekazania nie później niż do 10 dnia od podpisania umowy.

W siedmiu z dziewięciu skontrolowanych jednostek¹²⁵ stwierdzono nieprzestrzeganie umownych terminów składania wniosków o płatność, a w przypadku pięciu¹²⁶ dodatkowo niezgodne z umową ujmowanie we wnioskach wydatków kwalifikowalnych po upływie trzech miesięcy od dnia ich poniesienia. Opóźnienie w składaniu wniosków wynosiło w niektórych przypadkach cztery miesiące, a łączna wartość wydatków kwalifikowalnych rozliczonych po wymaganym terminie trzech miesięcy wyniosła 2084 tys. zł. Przyczyną opóźnień, według wyjaśnień skontrolowanych jednostek, był duży natłok pracy dotyczący wyłonienia wykonawców robót budowlanych lub liczne obowiązki wynikające z jednoczesnego wykonywania innych zadań.

Nieprzestrzeganie terminów składania wniosków o płatność

¹²⁵ GBP w Urszulinie, UG Wołyń, UM w Janowie Lubelskim, UM w Łęcznej, UG Końskowola, GOK w Wojciechowie, UG Wilkołaz.

¹²⁶ GBP w Urszulinie, UG Wołyń, UM w Łęcznej, UG Końskowola, UG Wilkołaz.

Ewidencja księgową projektów prowadzona w sposób nie w pełni prawidłowy

Naruszenie postanowień umów w zakresie obowiązku ujmowania we wnioskach o płatność wydatków kwalifikowalnych w terminie do trzech miesięcy od dnia ich poniesienia stanowiło także naruszenie art. 190 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

W sześciu skontrolowanych jednostkach¹²⁷ stwierdzono nieprawidłowości, związane z prowadzeniem ewidencji księgowej operacji związanych z projektem, dokumentowaniem tych operacji oraz niewłaściwym ustalaniem wartości środków trwałych. W przypadku trzech jednostek¹²⁸ polegały one na niewyodrębnieniu w polityce rachunkowości i zakładowym planie kont niektórych kont związanych z realizacją projektu i/lub ewidencjonowaniu operacji na kontach, które nie były określone dla realizacji projektu, co stanowiło bezpośrednie naruszenie określonego w umowie o dofinansowanie obowiązku prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej związanej z realizacją projektu w sposób przejrzysty, tak, aby była możliwa identyfikacja poszczególnych operacji księgowych i bankowych.

Niezgodnie z art. 28 ust. 8 ustawy o rachunkowości¹²⁹ w trzech jednostkach¹³⁰ określono wartość środków trwałych związanych z realizacją projektu, zaniżając ją łącznie o 81,2 tys. zł¹³¹ lub zawyżając o 79,4 tys. zł¹³². W jednym przypadku¹³³ naruszono art. 20 ustawy o rachunkowości¹³⁴, ponieważ nie udokumentowano w księgach rachunkowych operacji gospodarczej (na kwotę 24 tys. zł) na podstawie faktury VAT. W innym, oprócz niewyodrębnionej ewidencji księgowej¹³⁵, stwierdzono także naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a tej ustawy¹³⁶, polegające na ewidencjonowaniu operacji na kontach nieokreślonych w zakładowym planie kont.

¹²⁷ GBP w Urszulinie, UG Wołyń, UM w Łęcznej, UM w Poniatowej, GOK w Wojciechowie, UG Wilkołaz.

¹²⁸ GBP w Urszulinie, UG Wołyń, GOK w Wojciechowie.

¹²⁹ Zgodnie z którym 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.

¹³⁰ UM w Łęcznej, UM w Poniatowej, GOK w Wojciechowie.

¹³¹ UM w Łęcznej – 62,7 tys. zł, GOK w Wojciechowie – 18,5 tys. zł.

¹³² UM w Poniatowej.

¹³³ UG Wilkołaz.

¹³⁴ Zgodnie z tym przepisem: do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym (ust. 1); podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej: zewnętrzne obce – otrzymane od kontrahentów, zewnętrzne własne – przekazywane w oryginale kontrahentom, wewnętrzne – dotyczące operacji wewnątrz jednostki (ust. 2); w przypadku uzasadnionego braku możliwości uzyskania zewnętrznych obcych dowodów źródłowych, kierownik jednostki może zezwolić na udokumentowanie operacji gospodarczej za pomocą księgowych dowodów zastępczych, sporządzonych przez osoby dokonujące tych operacji, nie może to jednak dotyczyć operacji gospodarczych, których przedmiotem są m.in. zakupy opodatkowane podatkiem od towarów i usług (ust. 4).

¹³⁵ GBP w Urszulinie.

¹³⁶ Zgodnie z którym jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej.

Przykłady

Gminny Ośrodek Kultury w Wojciechowie wyodrębnił i prowadził ewidencję księgową projektu z naruszeniem umowy o dofinansowanie, co polegało na: niewyodrębnieniu w aneksie do zakładowego planu kont wszystkich kont, na których dokonywano ewidencji operacji związanych z projektem, ewidencjonowaniu otrzymanego z IZ RPO WL dofinansowania na kontach, które nie były wyodrębnione dla projektu; niezaksięgowaniu pierwszej zaliczki na realizację projektu na wyodrębnionym koncie projektu, tylko na koncie innego projektu.

W **UM w Łęcznej** do wartości środka trwałego parku Podzamcze nie zaliczono kosztów w łącznej kwocie 62,7 tys. zł, dotyczących: zarządzania projektem, wykonania i montażu tablicy pamiątkowej oraz zaprojektowania, wykonania i uruchomienia podstrony internetowej, a w GOK w Wojciechowie do kosztu wytworzenia środka trwałego wieży Ariańskiej nie zaliczono wydatków w kwocie 18,5 tys. zł, związanych ze zleceniem zarządzania projektem podmiotowi zewnętrznemu.

W **UM w Poniatowej** niezgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych w dowodach księgowych przyjęcia nowych środków trwałych określono symbole klasyfikacji: platformy wewnętrznej w budynku instytucji kultury i schodół oraz wyposażenia sali kinowej w system nagłaśniający i projekcji. W przypadku platformy wewnętrznej i schodół skutkowało to przyjęciem niewłaściwej stopy umorzenia (10% zamiast 18%), czego skutkiem było zaniżenie rocznej stawki amortyzacyjnej, a w konsekwencji zawyżenie wartości w sprawozdaniach o kwotę 34 tys. zł. Ponadto do kosztu wytworzenia sześciu środków trwałych nie zaliczono wydatków związanych z opracowaniem dokumentacji technicznej, nadzorami inwestorskimi oraz studium wykonalności, a także jako środek trwały niewłaściwie przyjęto wybrane wyposażenie. W trakcie kontroli NIK dokonano korekty. Łączna wartość przed korektą wynosiła 5632,4 tys. zł, a po 5553 tys. zł, tj. mniej o 79,4 tys. zł.

W **UG Wilkołaz** nie udokumentowano w księgach rachunkowych operacji gospodarczej związanej z wykonaniem przez wykonawcę robót dodatkowych w zakresie wymiany belek stropowych na podstawie faktury VAT. Gmina nie otrzymała od wykonawcy faktury i nie wystąpiła o taką fakturę¹³⁷.

Należy zauważyć, że w lipcu 2019 r. IZ RPO WL opracowała dokument pn. „Zasady prowadzenia przez beneficjentów wyodrębnionej ewidencji księgowej projektów dofinansowywanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020”, uszczegóławiający wymogi w zakresie prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej. Obowiązek ich stosowania został wprowadzony do wzoru umowy o dofinansowanie w ramach konkursu dla działania 7.1 ogłoszonego w 2019 r.

Skontrolowani beneficjenci w większości prawidłowo egzekwowali dokumentację techniczną niezbędną do uzyskania pozwoleń na budowę i prowadzenia robót budowlanych oraz aktualizację tych projektów (w szczególności kosztorysów inwestorskich) w związku z przygotowaniem postępowań o udzielenie zamówienia na roboty budowlane. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w trzech jednostkach¹³⁸ i polegały

Przypadki niewłaściwego wyegzekwowania dokumentacji technicznej robót budowlanych

¹³⁷ Operacja gospodarcza została udokumentowana za pomocą księgowego dowodu zastępczego sporządzonego przez skarbnika.

¹³⁸ UG Wołyń, GOK w Wojciechowie, UG Czemierniki.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

one na: niedokonaniu przeniesienia autorskich praw majątkowych do sporządzonej dokumentacji (UG Wołyń); przyjęcia zaktualizowanych przez projektanta przedmiarów robót i kosztorysów inwestorskich, które zawierały nieujęta we wcześniejszych kosztorysach, nieprawidłowo wykazaną pozycję pn. „nadzór autorski”¹³⁹ (GOK w Wojciechowie); niewyegzekwowania od projektanta rzetelnie sporządzonej aktualizacji kosztorysu inwestorskiego (UG Czemierniki).

W związku z przyjęciem przez jednostkę (UG Czemierniki) na początku 2018 r. zaktualizowanego kosztorysu inwestorskiego, w którym projektant nie dokonał zmian wartości w stosunku do kosztorysów sporządzonych w czerwcu 2016 r. (tj. rok i siedem miesięcy wcześniej), mimo że w tym okresie wystąpił wzrost cen materiałów i robót budowlanych oraz minimalnej stawki godzinowej, nie dochowano należytej staranności przy szacowaniu wartości trzech zamówień na roboty budowlane, co naruszało art. 32 ust. 1 Pzp. Nieprawidłowości związane z przestrzeganiem zasad Pzp stwierdzono także w przypadku innej jednostki (UM w Poniatowej) i polegały one opisanie przedmiotu zamówienia z naruszeniem zasad określonych w art. 29 ust. 2 i 3 Pzp, tj. użyciu w przedmiarach robót, stanowiących załączniki do dokumentacji przetargowej, sformułowań odnoszących się do konkretnych produktów¹⁴⁰.

Postępowania
o zamówienie
publiczne na roboty
budowlane prowadzone
w większości zgodnie
z Pzp

W przypadku pozostałych siedmiu jednostek nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie stosowania zasad określonych w Pzp w postępowaniu o zamówienie publiczne, dotyczącym wyboru głównego wykonawcy robót budowlanych. Zgodnie z przepisami Pzp m.in.: sporządzono opis przedmiotu zamówienia, specyfikacja istotnych warunków zamówienia zawierała wszystkie wymagane elementy oraz została w odpowiednim terminie udostępniona na stronie internetowej zamawiającego, prawidłowo ustalono wartość zamówienia, terminowo została zawarta umowa o udzielenie zamówienia publicznego, a zakres świadczenia wykonawcy, wynikający z jej postanowień, był tożsamy z zobowiązaniem zawartym w ofercie, umowa zawarta z wykonawcą zawierała postanowienia dotyczące rękojmi i gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy oraz kar i odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia zgodnie z warunkami zamówienia i ofertą złożoną przez wykonawcę.

Nierzetelne
wyegzekwowanie
dokumentacji
postępowania na wybór
inwestora zastępczego

W przypadku jednej jednostki (UG Końskowola) stwierdzono nierzetelne wyegzekwowanie należytego wykonania umowy od wykonawcy dokumentacji postępowania na wybór inwestora zastępczego. W dokumentacji wykonawca błędnie wyliczył szacunkową wartość robót budowlanych, będącą podstawą do wyliczenia wynagrodzenia inwestora zastępczego, ponieważ do wyliczenia wartości procentowej ceny przyjęto wartość całości projektu w kwocie netto 5,2 mln zł. Wartość ta zawierała jednak inne zadania niż roboty budowlane, (konserwacja księgozbioru, zakup wyposażenia, informacja i promocja, wynagrodzenie inwestora zastępczego).

¹³⁹ W kosztorysie dotyczącym remontu Wieży koszt nadzoru autorskiego wynosił 6080 zł, a w kosztorysie dotyczącym montażu tablic 3500 zł. Wskutek ujęcia tej pozycji w kosztorysach i przedmiarach zapłacone wynagrodzenie ryczałtowe dwóm wykonawcom zawierało ten element kosztów.

¹⁴⁰ Wartość materiałów (wraz z robocizną i montażem), w przypadku których użyto wskazanych sformułowań była znikoma w stosunku do wartości całego zamówienia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Szacowana wartość robót budowlanych ustalona na podstawie kosztorysów inwestorskich wyniosła 3,9 mln zł, tj. o 1,3 mln zł mniej. Ponadto postanowienia wzoru umowy z inwestorem zastępczym, dotyczące należnego mu wynagrodzenia, były wzajemnie sprzeczne. Umowa przewidywała wynagrodzenie w wysokości 2,49% wartości wykonanych robót budowlanych (których wartość nie była znana w chwili zawarcia umowy), a równocześnie przewidywała wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 128,3 tys. zł. Skutkowało to wypłaceniem wynagrodzenia inwestorowi zastępczemu w kwocie 128,3 tys. zł, tj. o 42 tys. zł wyższej od wskaźnika procentowego 2,49% wartości robót budowlanych wykonanych w trakcie realizacji przedmiotu umowy.

W innym przypadku (UM w Łęcznej), mimo że wyboru wykonawcy robót budowlanych dokonano zgodnie z przepisami ustawy, to stwierdzono nieprawidłowość w postępowaniach o zamówienie publiczne o wartości poniżej 30 tys. euro, prowadzonych zgodnie z wewnętrznym regulaminem zamówień publicznych w jednostce. W ramach siedmiu zamówień, dotyczących wyboru wykonawców nadzoru inwestorskiego w branżach konstrukcyjno-budowlanej, zieleni i drogowej na łączną kwotę 78,3 tys. zł nie zapewniono bezstronności i obiektywizmu w udzielaniu zamówień publicznych. W postępowaniach tych wystąpił konflikt interesów w rozumieniu prawa UE¹⁴¹, polegający na udzieleniu przez pracownika komórki organizacyjnej zamówień w zakresie nadzoru inwestorskiego bezpośrednio przełożonemu lub współpracownikom z tej komórki, którzy wcześniej brali udział w przygotowaniu lub rozstrzygnięciu postępowania na wybór wykonawcy robót budowlanych.

Beneficjenci realizowali obowiązki inwestora zgodnie z przepisami Prawa budowlanego. W szczególności zapewnili opracowanie projektów budowlanych oraz planów bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, posiadali odpowiednie pozwolenia lub zgody, ustanowili inspektorów nadzoru inwestorskiego posiadających wymagane uprawnienia i kwalifikacje i zapewnili kierowników budowy. Zawiadomiono właściwe organy nadzoru budowlanego o terminie rozpoczęcia robót oraz o zakończeniu budowy. Upoważnieni przedstawiciele beneficjentów uczestniczyli w odbiorach końcowych i sporządzali protokoły odbioru robót. W przypadku obiektów zabytkowych beneficjenci uzyskali odpowiednie decyzje wojewódzkiego konserwatora zabytków zezwalające na prowadzenie prac budowlanych, konserwatorskich i restauratorskich oraz stosowali się do zaleceń zawartych w tych decyzjach, w szczególności dotyczących zapewnienia inspektorów nadzoru archeologicznego.

Naruszenie zasad uczciwej konkurencji

Realizacja zadań w zakresie robót budowlanych

¹⁴¹ 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.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Beneficjenci w większości wyegzekwowali od wykonawców robót budowlanych i innych wykonawców umów realizujących zadania w procesie budowlanym prawidłowe wykonanie umów. Stwierdzono w trzech jednostkach przypadki nierzetelnych działań, które dotyczyły: niewyegzekwowania od wykonawcy remontu i przebudowy kina Czyn programu zapewnienia jakości, w którym miał on przedstawić zamierzony sposób wykonania robót (należało to do obowiązków wykonawcy zgodnie ze specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych) oraz niewystarczająco rzetelnego nadzoru nad realizacją tej inwestycji¹⁴² (UM w Poniatowej); nierzetelnego sprawowania i dokumentowania nadzorów inwestorskich (UM w Łęcznej); niewyegzekwowania od wykonawcy wykonania bieżni schodów w sposób w pełni zgodny z projektem budowlanym (UG Wołyń).

W kontroli UG Wilkołaz stwierdzono potencjalne nieprawidłowości związane z działalnością wykonawcy robót budowlanych. Dotyczyły one braku dowodów potwierdzających dostarczenie zdemontowanych płyt azbestowo-cementowych na składowisko odpadów niebezpiecznych¹⁴³ oraz rozliczenie podatku VAT wynikającego z faktur dokumentujących wykonanie robót budowlanych¹⁴⁴.

Dbłość o stan obiektu po zakończeniu projektu

Po zakończeniu projektów w okresie gwarancji przeprowadzono przeglądy przewidziane postanowieniami umów z wykonawcami i egzekwowano od wykonawców naprawę wad i usterek stwierdzonych w ramach tych przeglądów¹⁴⁵. Przeprowadzano także kontrole okresowe stanu technicznego, jednak w trzech jednostkach stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości dotyczące: nieprowadzenia książki obiektu budowlanego dla dwóch kładek pieszych na rowie opaskowym w latach 2018–2022, co stanowiło naruszenie art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego, niezachowania należytej staranności w zakresie konserwacji i prac remontowych obiektów infrastruktury przez komórki organizacyjne Urzędu odpowiedzialne za działania w tym zakresie (UM w Janowie Lubelskim); nie w pełni rzetelnego dbania o utrzymanie wartości użytkowej wyremontowanego obiektu, o czym świadczyły stwierdzone w trakcie oględzin nienaprawione

¹⁴² Do obowiązków kierownictwa wydziału, odpowiedzialnego za inwestycje w gminie należał nadzór nad realizacją inwestycji, przebudowy i remontów finansowanych przez gminę. W trakcie realizacji robót budowlanych wykonawca dokonał zmiany średnicy, rodzaju powłoki i koloru rur spustowych, jednak zmiana ta nie została dokonana w formie aneksu do umowy na roboty budowlane, do czego zobowiązywała umowa.

¹⁴³ Skierowano do Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska wnioski o przeprowadzenie kontroli doraźnej. Po przeprowadzeniu kontroli poinformował on NIK m.in. o złożonym przez przedsiębiorcę wyjaśnieniu, że wyspecjalizowana firma odebrała płyty azbestowe z terenu robót budowlanych i wystawiła fakturę, lecz faktury przedsiębiorca nie odnalazł w dokumentach, a dokumenty księgowe znajdowały się w I Urzędzie Skarbowym w Lublinie.

¹⁴⁴ Zawiadomiono Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Puławach o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa – czynu wyczerpującego dyspozycję art. 54 § 2, w związku z art. 54 § 1 i art. 6 § 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2022 r. poz. 859, ze zm.). Naczelnik nie przekazał informacji o wynikach postępowania.

¹⁴⁵ Z wyjątkiem UM w Poniatowej. W związku z usterek stwierdzonymi w ramach przeglądu gwarancyjnego w kinie Czyn (głównie dachu) od 2020 r. do lipca 2022 r. (zakończenie kontroli NIK) Urząd korespondował z wykonawcą w sprawie napraw, jednak w pełni ich nie dokonano.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

uszkodzenia (UG Czemierniki); nieprzeprowadzeniu w 2019 roku w zaadaptowanym obiekcie okresowej rocznej kontroli, wymaganej na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego (UG Wilkołaz).

Przykład

W **UM w Janowie Lubelskim** w trakcie przeprowadzonych oględzin NIK stwierdzono, że w przypadku pomostu do wędkowania dla osób niepełnosprawnych balustrada balkonowa zawierała widoczne ślady korozji, pomost z drewna dębowego nie został zaimpregnowany przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi, belka poprzeczna przy poręczy nie była stabilnie przytwierdzona, płyta z tworzywa sztucznego była przytwierdzona do pomostu zastępując uszkodzone belki (dziurę w pomoście). Ponadto stwierdzono, że elementy małej architektury posiadały ślady zniszczenia i zaniedbania (brak drewnianych desek, urwane metalowe zawiasy, widoczne ślady korozji).

W UG Wilkołaz oględziny budynku GOK i GBP wykazały, że na strychu były miejsca stwarzające potencjalne niebezpieczeństwo dla ludzi. Stwierdzono brak wykonania wyłącznika prądu i punktu świetlnego, niezabezpieczoną instalację elektryczną, luźno wystające ze ściany kable elektryczne, z którymi bezpośredni kontakt osób mógł spowodować porażenie prądem. Brak oświetlenia sztucznego na strychu mógł być przyczyną potknięcia się i upadku osób tam przebywających. Poinformowany o powyższych zagrożeniach na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, Wójt podjął natychmiastowe działania – zabezpieczono kable elektryczne i zamontowano sztuczne oświetlenie. Ponadto oględziny wykazały, że wykonawca nie wykonał wszystkich prac lub były one wykonane niestarannie. Dotyczyło to m.in. wykwitów na ścianach spowodowanych podsiąkaniem wody z fundamentu lub posadzki przy drzwiach wejściowych do budynku i niewyposażenia drzwi w samozamykacz. Dodatkowo stwierdzono niesprawny schodołaz z powodu rozładowania akumulatora oraz brak przeszkolenia pracowników GOK i Urzędu Gminy w zakresie jego obsługi.

Sześć spośród siedmiu gminnych instytucji kultury, które mieściły się w obiektach objętych projektem, sporządzało plany i sprawozdanie finansowe niezgodnie z wymaganiami określonymi w art. 27 ust. 4 ustawy o działalności kulturalnej oraz art. 31 ustawy o finansach publicznych¹⁴⁶. Gminy, które były organizatorami tych instytucji kultury, nie zapewniły wystarczająco rzetelnego nadzoru w zakresie prawidłowości sporządzania rocznych planów finansowych, sprawozdań z ich wykonania oraz sporządzania sprawozdań finansowych.

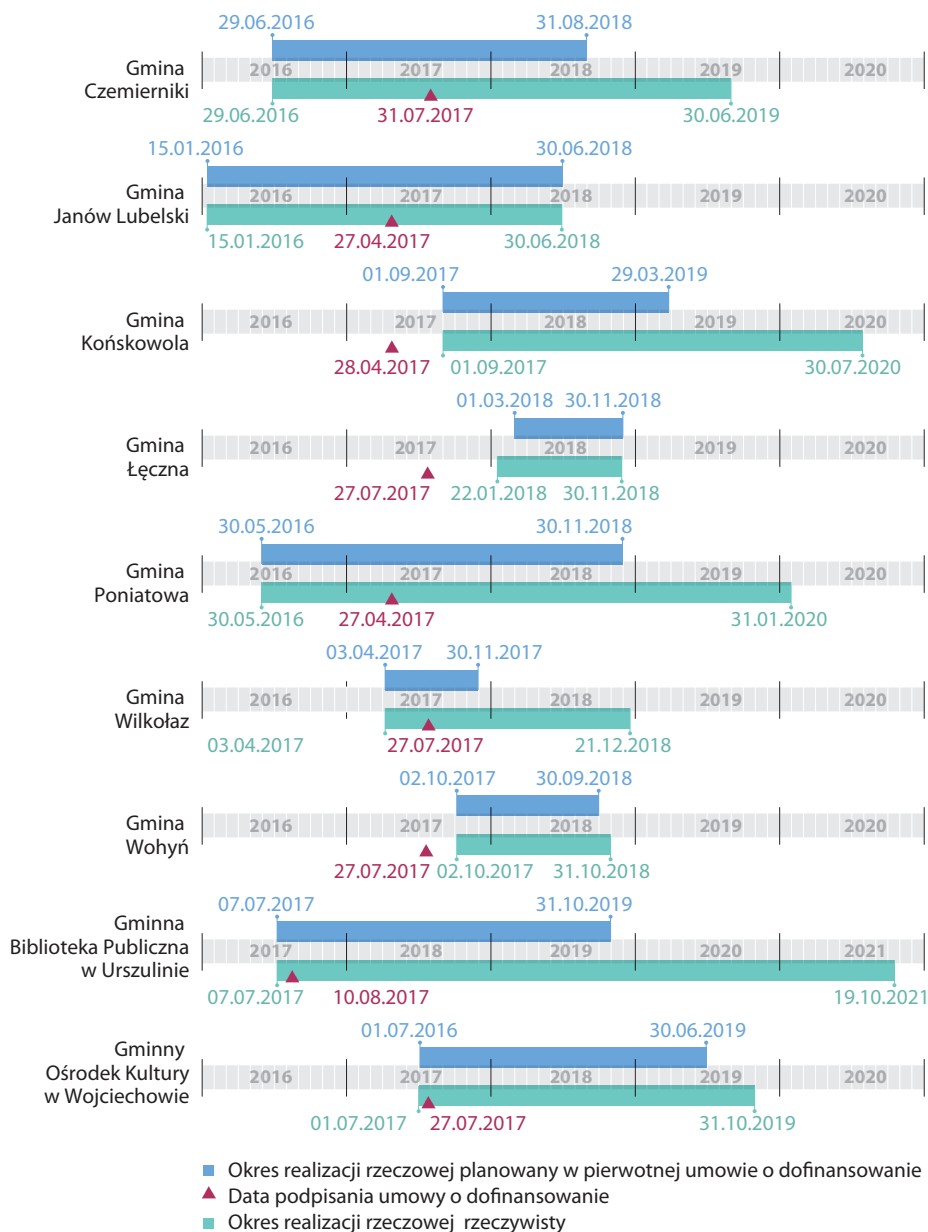
Nieprawidłowe
sporządzanie
planów finansowych
przez instytucje kultury

¹⁴⁶ Dotyczyło to: GBP w Urszulinie, GOK w Wojciechowie, GOK i Biblioteki w Wilkołazie, Gminnego Centrum Kultury w Wohyniu, GOK w Końskowoli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 10

Porównanie planowanego i rzeczywistego okresu rzeczowej realizacji projektu¹⁴⁷



Źródło: dane NIK na podstawie wyników kontroli.

Tylko dwa projekty zakończono w zakładanym pierwotnie terminie

Z wyjątkiem dwóch projektów (gmin: Janów Lubelski i Łęczna) rzeczywiste terminy ich zakończenia rzeczowego i finansowego były późniejsze (niekiedy znacznie) niż zakładane. Wpływ na przesunięcia terminów kolejnych zadań projektów, a w konsekwencji zakończenia projektów, miało podpisanie umów z Województwem Lubelskim po roku od złożenia wniosków w ramach konkursów. Pierwotne okresy realizacji musiały być modyfikowane i aktualizowane, a do czasu podpisania umowy nie podej-

¹⁴⁷ Za okres rzeczywisty przyjęto okres określony w umowach o dofinansowanie i kolejnych aneksach. W związku z tym, że przy podpisywaniu umów z IZ RPO WL w 2017 r., tj. po roku od złożenia wniosków przez beneficjentów, w niektórych przypadkach aktualizowano terminy rozpoczęcia realizacji projektu, a w niektórych nie, niekiedy okres rozpoczęcia znacznie poprzedza dzień podpisania umowy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

mowano na ogół żadnych działań związanych z projektem, a w szczególności nie uruchamiano postępowań o zamówienie publiczne na roboty budowlane.

Duży wpływ na szybkie rozpoczęcie realizacji zadań miał zakres zadań projektu, doświadczenie beneficjentów i szybkie przygotowanie dokumentacji zamówienia publicznego (w tym w szczególności zaktualizowanie dokumentacji technicznej). W przypadku gmin: Łęczna i Janów Lubelski zakresy zadań dotyczyły głównie zagospodarowania terenu (a nie przebudowy lub budowy obiektów) i uzupełniały inne projekty działania 7.1 na tych samych terenach.

Istotne, ponad 14-miesięczne, przesunięcia terminów zakończenia rzeczowego nastąpiły w projektach GBP w Urszulinie oraz gmin: Poniatowa i Końskowola. Wynikały one w szczególności z: trudności ze zrealizowaniem początkowej fazy inwestycji polegającej m.in. na utwardzeniu terenu wraz z oświetleniem zewnętrznym¹⁴⁸, wzrostu kosztów usług i materiałów budowlanych i związanych z tym problemów z wyborem wykonawców, przerwania realizacji inwestycji, pandemii COVID-19 (GBP w Urszulinie); problemów z wyborem wykonawcy robót budowlanych oraz dostawców wyposażenia, konieczności zakupu i instalacji wyposażenia ratusza po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie, pandemii COVID-19 (Końskowola); opóźnień w realizacji robót budowlanych (Poniatowa).

Przykład

GBP w Urszulinie w sierpniu 2019 r. zwróciła się do IZ o wydłużenie okresu realizacji projektu, podając jako przyczynę gwałtowny wzrost kosztów usług i materiałów budowlanych oraz unieważnienie dwóch postępowań przetargowych z powodu przekroczenia 50% kwot oferowanych przez wykonawców w stosunku do posiadanego budżetu (wszczęte 7 maja i 12 lipca 2019 r.). 31 stycznia 2020 r. zawarto umowę z wykonawcą, który zobowiązał się wykonać zamówienie do 31 października 2020 r. Jednak 18 grudnia 2020 r. odstąpiono od umowy ze względu na opóźnienie w wykonaniu przedmiotu zamówienia wynoszące ponad 20 dni, niezabezpieczenie robót przed opadem atmosferycznym i dopuszczenie do zalania budynku i szybu windowego budynku, nieosuszenie zalanych części budynku przed przystąpieniem do kontynuacji prac, brak obsługi geodezyjnej, nieusuwanie wad i usterek przez wykonawcę stwierdzonych przez inspektorów nadzoru. W celu dokończenia inwestycji ogłoszono kolejne postępowania przetargowe: 31 grudnia 2020 r., 8 kwietnia, 19 maja i 10 czerwca 2021 r., a w styczniu i lipcu 2021 r. zawarto umowy z kolejnymi wykonawcami.

W porównaniu do pierwotnych założeń, finansowe zakończenie, przewidziane na 30 listopada 2019 r. nastąpiło z opóźnieniem ponad 14 miesięcy (11 lutego 2021 r.), a rzeczowe, przewidziane na 31 października 2019 r., z opóźnieniem ponad 23 miesięcy (19 października 2021 r.) Zwiększyła się także całkowita wartość projektu, co wynikało z rozstrzygnięć postępowań o udzielenie zamówień publicznych i podpisania umów z wykonawcami na kwoty wyższe niż planowane.

¹⁴⁸ Unieważnienie postępowania o zamówienia publiczne (2018 r.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 1

Sala widowiskowa w dobudowanej części Gminnej Biblioteki Publicznej w Urszulinie



Źródło: dokumentacja NIK (zdjęcie z oględzin obiektu wybudowanego w ramach projektu zrobione w dniu 12 maja 2022 r.)

Zrealizowano oczekiwania mieszkańców

Projekty zainicjowano przede wszystkim ze względu na zidentyfikowanie przez władze gmin potrzeb kulturalnych i rekreacyjnych mieszkańców oraz zweryfikowanie możliwości ich zrealizowania w oparciu o posiadane zasoby infrastrukturalne i finansowe oraz zewnętrzną bezzwrotną pomoc finansową ze źródeł UE w ramach RPO WL. W gminie Urszulin miało to związek z brakiem obiektów, które miałyby charakter sali widowiskowo-koncertowej i wnioskami mieszkańców, żeby taką salę utworzyć. Mieszkańcy gminy Wohyń deklarowali chęć korzystania z rozszerzonej oferty kulturalnej wynikającej z udostępnienia na te cele przebudowanego budynku usługowego, gminy Czemierniki – wyremontowanego zabytkowego dworu w Bełczącu, gminy Wilkołaz – dodatkowych zaadaptowanych pomieszczeń w budynku biblioteki. Oczekiwano także od władz gmin zapewnienia estetycznych, w pełni dostępnych i bezpiecznych miejsc umożliwiających rekreację (Łęczna, Janów) lub korzystanie z oferty kulturalnej (Poniatowa). Istotną rolę odgrywało poparcie dla działań, mających na celu odnowę istniejących i niszczących obiektów zabytkowych.

Realizacja skontrolowanych projektów umożliwiła zaspokojenie tych potrzeb.

Dla potrzeb kulturalnych mieszkańców skontrolowanych gmin:

- przebudowano i rozbudowano nieużytkowany budynek usługowy z przeznaczeniem na gminne centrum kultury w gminie Wohyń;
- wyremontowano zabytkowy dworek na potrzeby kulturalne w gminie Czemierniki i zlokalizowano w nim filię biblioteki;
- dokonano adaptacji budynku gminnej biblioteki w Wilkołazie, zwiększając w nim powierzchnię użytkową w celu założenia gminnego ośrodka kultury;
- rozbudowano budynek gminnej biblioteki w Urszulinie, uzyskując nowe pomieszczenia dla działalności nowo utworzonego gminnego centrum kultury;
- rozbudowano budynek instytucji kultury oraz wyremontowano kino w Poniatowej;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zmodernizowano zabytkowy obiekt Wieży Ariańskiej w Wojciechowie, w którym mieścił się gminny ośrodek kultury i biblioteka;
- dostosowano na cele kultury zabytkowy ratusz w Końskowoli wraz z otoczeniem.

W gminie Łęczna projekt stanowił kolejny etap działań, mających na celu zrewitalizowanie zabytkowego parku i zwiększenie jego atrakcyjności jako terenu rekreacji mieszkańców, a w Gminie Janów Lubelski – działań modernizacyjnych istniejącej infrastruktury parku rekreacyjnego nad Zalewem Janowskim.

Spośród ośmiu wskaźników produktu, które beneficjenci zamierzali pierwotnie osiągnąć w wyniku realizacji projektu (lub po wprowadzeniu zmian w projekcie¹⁴⁹) wszystkie zostały w pełni przez nich osiągnięte. Dotyczyło to następujących wskaźników: *Liczba zabytków nieruchomych objętych wsparciem* – objęto wsparciem pięć zabytków tego rodzaju¹⁵⁰; *Liczba wspartych instytucji paramuzealnych* – dwie¹⁵¹; *Liczba wspartych obiektów w miejscach dziedzictwa naturalnego* – jeden¹⁵²; *Liczba obiektów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami* – osiem¹⁵³; *Liczba projektów, w których sfinansowano koszty racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami* – dwa¹⁵⁴; *Liczba instytucji kultury objętych wsparciem* – pięć¹⁵⁵; *Liczba obiektów zasobów kultury objętych wsparciem* – osiem¹⁵⁶; *Liczba zabytków ruchomych objętych wsparciem* – 25¹⁵⁷.

W przypadku czterech wskaźników rezultatu bezpośredniego, które przewidziane zostały do osiągnięcia w terminie 12 miesięcy od zakończenia rzeczowej realizacji projektu osiągnięty w pełni został wskaźnik *Liczba nowo utworzonych miejsc pracy* (przez jednego beneficjenta, który go wybrał)¹⁵⁸. Wskaźnik *Wzrost zatrudnienia we wspieranych podmiotach* (zatrudnienie jednej osoby po zakończeniu projektu) nie został osiągnięty przez wszystkich sześciu beneficjentów, tak jak planowali w pierwotnych wnioskach – wskaźnik osiągnęło, z opóźnieniami związanymi z przesunięciem terminu zakończenia projektu, pięciu beneficjentów¹⁵⁹. Nie zostały w pełni osiągnięte zakładane wartości roczne docelowe wskaźników *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin*, a także *Liczba osób korzystają-*

Osiągnięto wskaźniki produktu, ale nie w pełni wskaźniki rezultatu

¹⁴⁹ GBP w Urszulinie. W trakcie realizacji projektu wprowadzono dwa wskaźniki produktu: Liczba instytucji kultury objętych wsparciem – dwa; Liczba obiektów zasobów kultury objętych wsparciem – dwa.

¹⁵⁰ Wskazane we wstępnej części rozdziału obiekty zabytkowe.

¹⁵¹ Końskowola, Wohyń.

¹⁵² Janów Lubelski.

¹⁵³ Janów Lubelski, Końskowola, Poniatowa – dwa obiekty, GBP w Urszulinie, Wilkołaz, Czemierniki, Wohyń.

¹⁵⁴ Łęczna, Wilkołaz.

¹⁵⁵ GOK w Wojciechowie, GBP w Urszulinie – dwie instytucje, Wilkołaz, Wohyń.

¹⁵⁶ Łęczna, GOK w Wojciechowie, Końskowola Poniatowa – dwie, GBP w Urszulinie – dwie, Wilkołaz.

¹⁵⁷ Końskowola.

¹⁵⁸ Łęczna. Zakładano utworzenie jednego miejsca pracy. Zatrudniono od 14 stycznia 2019 r. jednego pracownika gospodarczego odpowiedzialnego za utrzymanie i pielęgnację zieleni.

¹⁵⁹ Końskowola (menadżer obiektu odpowiedzialny za ofertę programową ratusza), GBP w Urszulinie (pracownik), Janów Lubelski (pracownik), Poniatowa (pracownik w prowadzonej instytucji kultury), Wohyń (pracownik). Gmina Wilkołaz podpisała aneks do umowy z IZ, w którym usunięto docelową wartość wskaźnika. Wynikało to m.in. z niezależnego od gminy braku możliwości połączenia dwóch instytucji kultury (GBP i GOK).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cych z obiektów zasobów kultury objętych wsparciem, co wynikało przede wszystkim z pandemii COVID-19 i czasowego zamknięcia obiektów kultury. W czterech projektach, w których okres 12 miesięcy po ich zakończeniu przypadał w 2018 i 2019 r.¹⁶⁰, osiągnięto zakładane wartości docelowe tych wskaźników. W przypadku pięciu, których okres 12 miesięcy przypadał na lata 2020–2023¹⁶¹, nastąpiło to w sposób zróżnicowany: w projektach gmin Czemierniki, Końskowola i Poniatowa osiągnięto i nawet znacznie przekroczono zakładane wartości docelowe, w projekcie GOK w Wojciechowie nie osiągnięto¹⁶², w projekcie GBP w Urszulinie do zakończenia okresu kontroli nie minęło 12 miesięcy (po zmianie terminu osiągnięcia wskaźników).

Należy zauważyć, że przyjęty sposób pomiaru pozostawiał niektórym beneficjentom spory margines możliwości elastycznego ustalania danych dotyczących liczby odwiedzin i osób odwiedzających (np. przyjęcie do wartości wskaźnika danych dotyczących uczestnictwa osób w różnych zajęciach i uroczystościach). Nie miał takiej możliwości GOK w Wojciechowie, który przyjął sposób pomiaru wskaźnika w oparciu o liczbę sprzedanych biletów. Po otwarciu obiektów w 2021 r. wartości tych wskaźników wykazywane przez beneficjentów dość szybko wzrastały (tak było m.in. w przypadku GOK w Wojciechowie).

Wartości wskaźników określono rzetelnie oraz zgodnie z wymaganiami RPO WL. Także rzetelnie dokonywano ich pomiaru. Wyjątkiem był przypadek nierzetelnego określenia wartości wskaźnika *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin*, stwierdzony w projekcie gminy Janów Lubelski.

Przykład

Gmina Janów Lubelski wartość tego wskaźnika określiła na 1000 osób rocznie na podstawie prognozy 14% przyrostu liczby 7000 użytkowników rocznie infrastruktury Parku ZOOM NATURY. W trakcie kontroli NIK zebrano dane wskazujące, że liczba ta powinna być sześciokrotnie wyższa. Jednostka określiła liczbę użytkowników na podstawie danych uzyskanych od operatora terenu w oparciu o tzw. ruch turystyczny oraz materiał filmowy. Z danych rejestratora ruchu, zamontowanego w 2015 r. wynikało, że liczba odwiedzających wynosiła w tym roku 179 928 osób. Według ustaleń kontroli NIK wartość wskaźnika powinna być określona na poziomie 6050 osób.

W sprawozdaniu do UMWL o realizacji wskaźnika poinformowano o osiągniętej wartości w 2019 r. – 1000 odwiedzin rocznie. Jednocześnie w załączniku do sprawozdania oraz w kolejnych sprawozdaniach z osiągniętych wskaźników rezultatu przedstawiano także analizy pochodzące z zamontowanych na terenie Parku czterech czujników sensorycznych. Wynikało z nich, że w 2019 r. liczba odwiedzających wyniosła – 585 239 osób, w 2020 r. – 513 581 orz w 2021 r. – 482 880 osób.

¹⁶⁰ Janów Lubelski – 2018 r., Łęczna, Wilkołaz, Wołyń – 2019 r.

¹⁶¹ Czemierniki, GOK w Wojciechowie – 2020 r., Końskowola, Poniatowa – 2021 r., GBP w Urszulinie – wydłużono do stycznia 2023 r.

¹⁶² Liczba osób korzystających z obiektów: założono 4445, obiekt odwiedziło 2545, nie osiągnięto wskaźnika *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin* – założono 445.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Poniesione wydatki całkowite były wyższe od zakładanych w pięciu projektach, przy czym w dwóch projektach (gminy Czemierniki i GBP w Urszulinie) znacznie (odpowiednio o 1113,7 tys. zł i 925,4 tys. zł, co stanowiło 68% i 23,2% pierwotnej kwoty). Dofinansowanie rozliczono we wszystkich projektach w kwocie mniejszej od zakładanej, tak samo jak (w konsekwencji), wkład własny kwalifikowalny¹⁶³. Nieprzewidziany wzrost wydatków, wyrażający się zwiększeniem wkładu własnego niekwalifikowalnego, wystąpił w sześciu. Najwyższe kwoty dotyczyły gminy Czemierniki (1120 tys. zł), GBP w Urszulinie (946,6 tys. zł), gminy Poniatowa (887 tys. zł) oraz GOK w Wojciechowie (142 tys. zł). Stanowiło to odpowiednio 40,7%, 19,3%, 16,2% i 16,2% całości poniesionych wydatków w projektach.

Nieprzewidziany
wzrost wydatków

Zdjęcia nr 2 i nr 3

Zespół dworsko-parkowy Podzamcze w Łęcznej – stan przed i po rewitalizacji



Źródło: dokumentacja Urzędu Miejskiego w Łęcznej oraz kontroli NIK. Pałac, oficyna, dwór i zabudowania folwarczne z XIX w., park został założony prawdopodobnie w XVII w.

¹⁶³ Z wyjątkiem gminy Janów Lubelski (wkład własny kwalifikowalny został zwiększony o 110,2 tys. zł).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przyczyną wzrostu wydatków całkowitych w projektach, które musiały być sfinansowane z niezaplanowanych środków własnych, był głównie wybór ofert wykonawców z kwotami wyższymi od planowanych, co miało związek m.in. ze wzrostem cen materiałów i robót budowlanych, szczególnie w 2019 r. Wystąpiło to w przypadku GBP w Urszulinie i gminy Czemierniki. W GBP problemy na etapie prac przygotowawczych spowodowały konieczność ogłoszenia zamówienia w 2019 r., w którym znacznie wzrosły koszty usług i materiałów budowlanych, a odstąpienie od umowy z wykonawcą – konieczność wyboru kolejnych wykonawców. W projekcie gminy Czemierniki wynikało to z przyjęcia do oszacowania wartości zamówienia nierzetelnie sporządzonych kosztorysów, niewielkiego zainteresowania wykonawców oraz wzrostu cen materiałów i robót budowlanych, a gminy Poniatowa – konieczności wykonania robót dodatkowych.

Przykłady

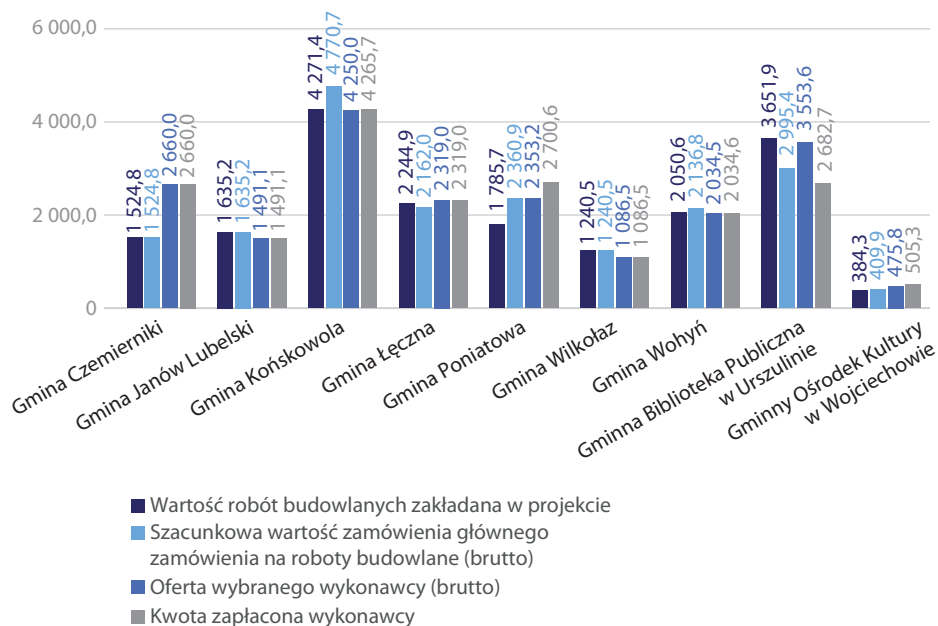
Gmina Czemierniki przeprowadziła trzy postępowania na wykonanie robót budowlanych. W pierwszym (ogłoszonym 14 lutego 2018 r.) nie wpłynęła żadna oferta, w drugim (5 marca 2018 r.) wpłynęły trzy oferty, jednak najkorzystniejsza została odrzucona z powodu niewyrażenia przez wykonawcę zgody na przedłużenie terminu związania ofertą, a cena kolejnej przewyższała kwotę, którą zamawiający mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. W trzecim (11 maja 2018 r.) złożono tylko jedną ofertę z ceną znacznie przewyższającą szacunkową wartość zamówienia. Oferta ta została wybrana. Znaczne zwiększenie wartości robót budowlanych wynikało m.in. z przyjęcia do oszacowania wartości zamówienia nierzetelnie sporządzonych kosztorysów, niewielkiego zainteresowania wykonawców oraz wzrostu cen materiałów i robót budowlanych.

W projekcie gminy Poniatowa umowę na remont i przebudowę kina Czyn podpisano 13 lutego 2018 r. W aneksach zwiększono wartość wynagrodzenia wykonawcy, co wynikało m.in. z konieczności wykonania robót dodatkowych i zamiennych. Stwierdzono konieczność zmiany konstrukcji dachu wraz ze zmianą jej geometrii, co spowodowało, w związku z trudnościami wykonawcy w dotrzymaniu terminu i rozliczeniu się z podwykonawcą, konieczność rozwiązania umowy, ogłoszenia kolejnego postępowania i podpisania umowy (18 lutego 2019 r.) z nowym wykonawcą.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 11

Porównanie wartości robót budowlanych zakładanych i rzeczywiście poniesionych w projektach (tys. zł)¹⁶⁴



Źródło: dane NIK na podstawie wyników kontroli.

Wybrana oferta wykonawcy przekraczała wartość zamówienia głównego w projektach czterech beneficjentów, najbardziej w przypadku gminy Czemierniki (o 74,5%), GBP w Urszulinie (18,6%) i GOK w Wojciechowie (16,1%). Z kolei ostateczna kwota zapłacona wykonawcy/wykonawcom przekraczała wartość oferty w czterech projektach, w tym w dwóch znacznie. W przypadku GBP w Urszulinie zwiększyła się o 21,3% i wynikało to m.in. z konieczności wyboru kolejnych wykonawców po przerwaniu robót.

Spośród pięciu obiektów zabytkowych, które objęto wsparciem w projektach, dwa przed rozpoczęciem projektu nie były użytkowane (ratusz w Końskowoli, dworek w Bełczącu), a w dwóch funkcjonowały gminne instytucje kultury (wieża Ariańska – siedziba GOK w Wojciechowie oraz budynek GBP w Wilkołazie)¹⁶⁵.

Wykorzystanie obiektów zabytkowych na cele kulturalne

¹⁶⁴ Dotyczy głównego zamówienia na roboty budowlane. W projekcie gminy Janów Lubelski – trzech głównych zamówień w zakresie zadania dotyczącego zagospodarowania terenu, a gminy Poniatowa – rozbudowy budynku CKPiT. W przypadku Gminnej Biblioteki Publicznej w Urszulinie podano kwotę zapłaconą wszystkim wykonawcom (wartość robót budowlanych wszystkich siedmiu wykonawców, razem z wykonawcą, z którym zerwano umowę).

¹⁶⁵ Piąty zabytek, tj. zespół dworsko-parkowy w Łęcznej był na etapie kompleksowej rewitalizacji, po zakończeniu pierwszego etapu, tj. projektu zakończonego w 2017 r. W trakcie realizacji skontrolowanego projektu realizowano także trzeci projekt rewitalizacji (trzy projekty dofinansowane w ramach działania 7.1 RPO WL).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcia nr 4 i 5

Zabytkowy dworek w Bełczącu przed i po remoncie z adaptacją na cele kulturalne



Źródło: dokumentacja Urzędu Gminy Czemierniki oraz NIK (zdjęcie z oględzin obiektu zrobione w trakcie oględzin w dniu 25 maja 2022 r.). Obiekt został wybudowany w drugiej połowie XIX wieku.

W obiektach instytucji kultury zaadaptowano dla potrzeb istniejącej i nowej instytucji kultury nieużytkowane wcześniej pomieszczenia (Gmina Wilkołaz) lub przeprowadzono prace renowacyjne i zwiększono atrakcyjność zabytku i jego otoczenia (GOK w Wojciechowie). Remont dworku w Bełczącu umożliwił gminie Czemierniki pozyskanie miejsca, w którym mogłyby odbywać się wydarzenia kulturalne. Organizowane tam były zajęcia, imprezy kulturalne, warsztaty dla dzieci i dla dorosłych mieszkańców w ramach działalności gminnej biblioteki.

W Wieży Ariańskiej (siedzibie GOK w Wojciechowie) funkcjonowało Muzeum Kowalstwa, 90-letnia kuźnia, działało Stowarzyszenie Kowali Polskich, a GOK od kilku lat prowadzi działania mające na celu m.in. renowację zabytkowego obiektu Wieży oraz wzbogacenie oferty turystycznej gminy¹⁶⁶. W wyniku realizacji projektu warunki pracy oraz prowadzonych zajęć i warsztatów dla dzieci i osób dorosłych istotnie się poprawiły.

¹⁶⁶ W 2020 r. zgłoszono Wieżę Ariańską do konkursu „Zabytek Zadbane” w kategorii „Utrwalenie wartości zabytkowej obiektu”, ze wskazaniem wykonanych prac remontowych, zrealizowanych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 6

Wieża Ariańska w Wojciechowie (siedziba GOK w Wojciechowie i wchodzącej w skład GOK biblioteki, a także Muzeum Kowalstwa) po realizacji projektu, obejmującego m.in. remont przypór kamiennych, tynków elewacji wraz z podokiennikami



Źródło: dokumentacja NIK z kontroli rozpoznawczej (zdjęcie zrobione w dniu 26 października 2021 r.). Wieża Ariańska została wybudowana w latach 1520–1530 jako zespół budowli o charakterze mieszkalno-obronnym.

Wyłączony z użytku budynek dawnego Ratusza w Końskowoli został poddany kompleksowej restauracji. Przywrócono historyczną bryłę budynku według zachowanych danych ikonograficznych, a także wyposażenie w niezbędne instalacje oraz podstawowe meble i urządzenia.

Przykład

Głównym celem projektu **gminy Końskowola** była aktywizacja społeczna, kulturalna i turystyczna zabytkowego ratusza i rynku w Końskowoli, tj. dwóch obiektów o istotnym znaczeniu kulturowym i historycznym dla regionu lubelskiego. Obiekty były ze sobą ściśle funkcjonalnie powiązane (ratusz stoi w centrum rynku), jednak stanowiły odrębne zabytki. W podziemiach ratusza powstało Muzeum Tęczyńskich, wykorzystujące techniki multimedialne do prezentacji treści historycznych. Wierne kopie dokumentacji historycznej zostały wyeksponowane w gablotach i w postaci multimedialnej. Pozostałe pomieszczenia służyły do realizacji programu kulturalno-edukacyjnego, opartego m.in. na tradycjach różanych Końskowoli i unikatowym końskowolskim Świącie Róż. Wsparciem w projekcie objęto 25 zabytków ruchomych, m.in. akt sądu polubownego między parafiami w Końskowoli i Osinach z 1461 r., ustanowienie Bractwa św. Anioła Stróża w latach 1643–1644, ustanowienie prebendy książąt Lubomirskich przy kościele farnym z 1676 r., dokument z autografem Grzegorza Piramowicza, list Izabeli księżnej Czartoryskiej do Grzegorza Piramowicza z 1793 r., wiersz Franciszka Zabłockiego po 1802 r.

w ramach projektu w latach 2018–2019. Wieża otrzymała wyróżnienie za prace badawcze, zabezpieczające i remontowo-konserwatorskie, służące zachowaniu integralności oraz wydobywaniu autentycznych wartości struktury budowlanej zabytku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcia nr 7 i nr 8

Zabytkowy ratusz w Końskowoli przed i po restauracji (przywrócono historyczną bryłę budynku według zachowanych danych ikonograficznych; przed projektem budynek wyłączony z użytku)



Źródło: dokumentacja Urzędu Gminy Końskowola (zdjęcie wykonane 23 lipca 2018 r.) i kontroli NIK (zdjęcie z dnia 18 października 2022 r.). Ratusz wybudowano w 1775 r.

Rozwój gminnych instytucji kultury

Beneficjentem dwóch projektów były samorządowe instytucje kultury (GBP w Urszulinie, GOK w Wojciechowie), których celem było zwiększenie dostępności do ich oferty programowej. W gminach Poniatowa i Wilkołaz projekty miały na celu rozbudowę infrastruktury zajmowanej przez działające instytucje kultury, tj. odpowiednio Centrum Kultury Promocji i Turystyki i GBP (przy czym w gminie Wilkołaz planowano utworzyć nowy GOK oprócz już istniejącej GBP¹⁶⁷), w gminie Czemierniki – pozyskanie dodatkowego obiektu dla potrzeb GBP, a gminie Wołyń – przebudowanie obiektu usługowego na potrzeby działającego Gminnego Centrum Kultury.

¹⁶⁷ Planowano, że po zakończeniu projektu GBP wejdzie w skład GOK, jednak ostatecznie, w związku z negatywną opinią Wojewódzkiej Biblioteki Publicznej w Lublinie oraz Krajowej Rady Bibliotecznej, nie połączono tych jednostek, lecz utworzono dwie odrębne.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 9

Gminne Centrum Kultury w Wołyniu po przebudowie i rozbudowie budynku usługowego



Źródło: dokumentacja Urzędu Gminy Wołyń.

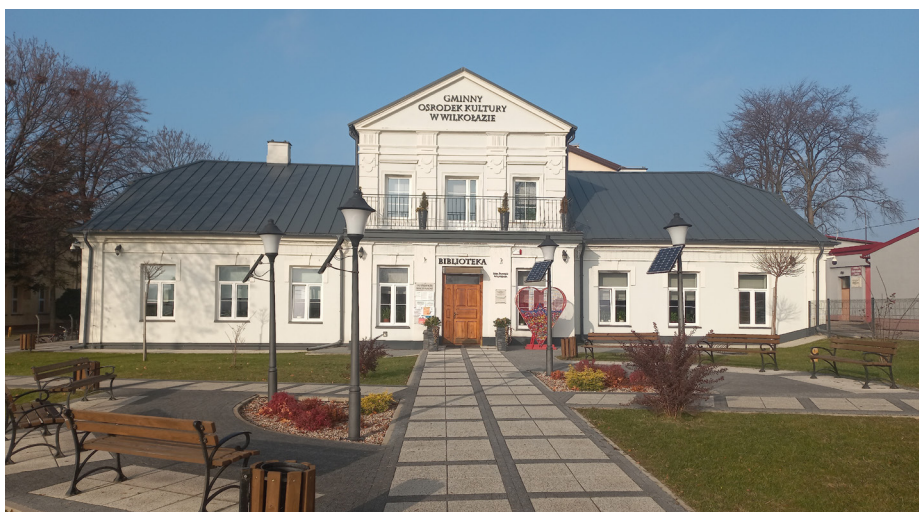
Po zakończeniu projektów i zrealizowaniu tych celów siedem gminnych instytucji kultury rozszerzyło swoją ofertę programową oraz znacznie polepszyło warunki lokalowe. Jednocześnie w obiektach objętych projektem ostatecznie funkcjonowało więcej instytucji kultury niż pierwotnie zakładano. W dobudowanej części GBP w Urszulinie zlokalizowano nowo utworzony przez Gminę GOK, gmina Wołyń w przebudowanym budynku umiejscowiła także GBP. Z kolei gmina Końskowola, w związku z podpisaniem porozumienia dotyczącego organizowania i realizowania programu kulturalnego na terenie ratusza, udostępniła GOK pomieszczenia tego obiektu.

Zdjęcia nr 10 i 11

Budynek Gminnej Biblioteki Publicznej w Wilkołazie przed i po adaptacji na Gminny Ośrodek Kultury



WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI



Źródło: dokumentacja Urzędu Gminy Wilkołaz oraz NIK z kontroli rozpoznawczej (zdjęcie zrobione w dniu 16 listopada 2021 r.). Budynek powstał w 1910 r.

Zwiększenie atrakcyjności miejsc wypoczynku

W Parku Podzamcze w Łęcznej od 2019 r. organizowano imprezy kulturalne i zajęcia rekreacyjne. Stanowił miejsce wypoczynku, turystyki i rekreacji oraz kontaktu z przyrodą, kulturą i historią dla mieszkańców i turystów. Jedynym ograniczeniem w latach 2019–2022 była pandemia COVID-19 i konieczność stosowania obostrzeń w postaci limitu uczestników podczas wydarzeń kulturalnych¹⁶⁸. Infrastruktura powstała w ramach projektu gminy Janów Lubelski przyczyniła się do poprawy atrakcyjności turystycznej tego miejsca, w którym organizowano m.in. gry terenowe, różnego rodzaju imprezy i wydarzenia kulturalne i rozrywkowe, wyścigi rowerowe, bieg pamięci Żołnierzy Wyklętych, kiermasze regionalne.

Zdjęcia nr 12 i 13

Park rekreacji ZOOM NATURY w Janowie Lubelskim – widok na groblę wzdłuż zbiornika wodnego przed (2016 r.) i po (2022 r.) realizacji projektu (ułożeniu ścieżki pieszej)



¹⁶⁸ Kontynuacja działań rewitalizacyjnych docelowo miała prowadzić do powstania spójnego przestrzennie, kulturowo i społecznie obszaru Starego Miasta w Łęcznej jako unikalnego układu urbanistycznego. W lutym 2022 r. w Poznaniu podczas obchodów XIV Dnia Urbanisty na gali wręczenia nagród Burmistrz otrzymał II Nagrodę Towarzystwa Urbanistów Polskich za rewitalizację Parku 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.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI



Źródło: dokumentacja Urzędu Miejskiego w Janowie Lubelskim oraz NIK (zdjęcie z oględzin zrobione w dniu 20 maja 2022 r.).

Większość ze skontrolowanych gmin zidentyfikowała kolejne potrzeby inwestycyjne w zakresie infrastruktury, związanej z dziedzictwem kulturowym i naturalnym (niektóre, jak np. gmina Łęczna, posiadały już dokumentacje projektowe wybranych inwestycji) i przewidywała kolejne działania w tym zakresie pod warunkiem możliwości uzyskania zewnętrznych środków finansowych, w tym w szczególności w ramach programu operacyjnego Fundusze Europejskie dla Lubelskiego 2021–2027. Niektórzy z wójtów wskazali na zadowalającą sytuację finansową i nadwyżkę budżetową gminy w latach 2020–2022, pozwalającą na zabezpieczenie wkładu własnego do ewentualnych inwestycji (wójtowie gmin: Wołyń i Końskowola). Inni (burmistrzowie Janowa Lubelskiego i Łęcznej) wskazali na zagrożenia, wynikające m.in. ze wzrostu wydatków bieżących.

Zagrożenia w realizacji przyszłych inwestycji

Przykłady

Według **Burmistrza Janowa Lubelskiego** zmniejszający się stan środków własnych pozwalających na finansowanie inwestycji, niepewna sytuacja w zakresie systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego oraz niestabilna sytuacja rynkowa zmusza gminę do zachowania ostrożności w podejmowaniu decyzji o realizacji inwestycji, a szczególnie inwestycji generujących wysokie koszty utrzymania. Korzystanie ze źródeł zewnętrznych finansowania inwestycji również będzie uzależnione od wysokości udziału dofinansowania inwestycji ze środków UE, programów krajowych oraz dalszego zadłużania się gminy w sytuacji rosnących stóp procentowych oraz ograniczonych dochodów budżetu.

W opinii **Burmistrza Łęcznej** sytuacja finansowa gminy w latach 2020–2022 w odniesieniu do lat 2015–2019 zmieniła się znacząco na niekorzyść i stawała się coraz trudniejsza. Występująca w latach 2015–2021 (w różnych wysokościach) nadwyżka operacyjna przeszła w 2022 r. w deficyt, co oznacza, że wykonywanie zadań bieżących przez jednostkę odbywa się w tym wypadku

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kosztem sprzedaży jej majątku, wydatki inwestycyjne finansowane są z przychodów pochodzących z kredytów, pożyczek i dotacji, a w budżecie brak jest dochodów własnych, które stanowiłyby wkład własny do zadań inwestycyjnych. Drugim zagrożeniem dla finansów gminy jest ogromny wzrost kosztów kredytu, ponieważ stopy procentowe i marże banku uległy znaczącemu wzrostowi. Przykładowo raty odsetkowe od zaciągniętych kredytów za IV kwartał 2021 r. wyniosły 31 tys. zł, a już za I kwartał 2022 r., po spłatach rat kapitałowych w tym okresie, wzrosły o 333% do kwoty 103,3 tys. zł.

Zdjęcia nr 14 i 15

Budynek kina Czyn w Poniatowej (elewacja centralna) przed i po realizacji projektu



Źródło: dokumentacja Urzędu Miejskiego w Poniatowej oraz NIK (zdjęcie zrobione w dniu 25 lipca 2022 r.).

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

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

Dane identyfikacyjne kontroli

Czy finansowe wsparcie inwestycji w obiekty dziedzictwa kulturowego i naturalnego z RPO Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 było prawidłowe i przyczyniło się do osiągnięcia zakładanych efektów?

Cel główny kontroli

1. Czy IZ RPO WL przygotowała zasady udzielenia dofinansowania i dokonała wyboru projektów w sposób prawidłowy i umożliwiający skuteczną realizację zakładanych celów wsparcia?
2. Czy IZ RPO WL prawidłowo egzekwowała umowy o dofinansowanie oraz monitorowała postęp rzeczowy i finansowy projektów?
3. Czy beneficjenci prawidłowo zrealizowali projekty i osiągnęli zakładane efekty?

Cele szczegółowe

Skontrolowano ogółem dziesięć podmiotów. Kontrolą objęte zostały:

Zakres podmiotowy

1. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie – Instytucja Zarządzająca RPO WL; wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna obsługująca Województwo Lubelskie (jednostkę samorządu terytorialnego).
2. Beneficjenci – siedem urzędów gmin oraz samorządowa instytucja kultury – biblioteka, a także w ramach kontroli doraźnej rozpoznawczej¹⁶⁹, przeprowadzonej w czwartym kwartale 2021 r.: urząd gminy oraz samorządowa instytucja kultury – gminny ośrodek kultury.

Legalność, gospodarność, rzetelność (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK).

Kryteria kontroli

Lata 2016–2022 (do 24 października 2022 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

Okres objęty kontrolą

Dla celów kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pozyskano dane w szczególności od:

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

- Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej,
- Marszałków Województw (15).

Kontrole zostały przeprowadzone przez Delegaturę NIK w Lublinie w okresie od 26 października 2021 r. do 14 stycznia 2022 r. (rozpoznawcza) oraz od 1 kwietnia do 24 października 2022 r. (planowa).

Pozostałe informacje

Kryteria wyboru jednostek do kontroli były następujące:

Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie – jednostka wybrana do kontroli ze względu na zakres zadań instytucji zarządzającej programem operacyjnym związanych z RPO WL, wynikający z ustawy wdrożeniowej, w szczególności dotyczących: ustalenia zasad i kryteriów wsparcia, przygotowania konkursów i naboru w trybie pozakonkursowym, wyboru beneficjentów, kontroli i monitorowania postępu rzeczowego projektów.

¹⁶⁹ Kontrola nr R/21/002 „Realizacja wybranych projektów w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i naturalnego, dofinansowanych w ramach działania 7.1 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020”. Kontrolą objęto lata 2015–2021.

Beneficjenci – do kontroli przewidziano gminy oraz podległe im instytucje kultury, które w wyniku naborów w trybie konkursowym otrzymały dofinansowanie na projekty dotyczące dziedzictwa kulturowego i naturalnego i zrealizowały te projekty oraz w przypadku których do czasu kontroli NIK minął co najmniej 12-miesięczny okres od ich pierwotnie planowanego zakończenia.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 35 wniosków¹⁷⁰, w tym 26 w ramach kontroli planowej i dziewięć w kontroli rozpoznawczej. Spośród dziesięciu skontrolowanych jednostek, dwie złożyły ogółem sześć zastrzeżeń¹⁷¹, z których dwa zostały uwzględnione w całości¹⁷², dwa uwzględnione w części¹⁷³ i dwa oddalone¹⁷⁴.

Jednostki, do których zostały skierowane wnioski pokontrolne, poinformowały o ich realizacji. Spośród ogółem 35 wniosków zrealizowanych zostało 32¹⁷⁵, w trakcie realizacji były dwa¹⁷⁶, nie zrealizowano jednego¹⁷⁷.

Ustalone po zakończeniu kontroli NIK finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie 2,2 mln zł¹⁷⁸.

W związku z wynikami kontroli w UG Wilkołaz skierowano zawiadomienie na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o NIK – do Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Lublinie, a także działając na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK zlecenie przeprowadzenia kontroli – do Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska. Na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o NIK, w związku z wynikami kontroli w UM w Janowie Lubelskim, skierowano także zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

¹⁷⁰ UG Czemierniki – dwa, UM w Janowie Lubelskim – cztery, UG Końskowola – trzy, UM w Łęcznej – sześć, UM w Poniatowej – trzy, UG Wołyń – cztery, GBP w Urszulinie – trzy, UG Wilkołaz – cztery, GOK w Wojciechowie – pięć, UMWL – jeden.

¹⁷¹ UMWL – trzy zastrzeżenia; UG Wilkołaz (kontrola rozpoznawcza) – trzy zastrzeżenia.

¹⁷² UG Wilkołaz.

¹⁷³ UMWL.

¹⁷⁴ Jedno UG Wilkołaz, jedno – UMWL.

¹⁷⁵ UMWL – jeden, UG Czemierniki – dwa, UM w Janowie Lubelskim – cztery, UG Wołyń – trzy, UM w Łęcznej – sześć, GBP w Urszulinie – trzy, UG Wilkołaz – dwa, GOK w Wojciechowie – pięć, UM w Poniatowej – trzy, UG Końskowola – trzy.

¹⁷⁶ UG Wołyń – jeden, UG Wilkołaz – jeden.

¹⁷⁷ UG Wilkołaz – jeden.

¹⁷⁸ Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 78,3 tys. zł, kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 76,4 tys. zł, sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 218,5 tys. zł, potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 1 731 068,31 zł. Kontrola planowa i rozpoznawcza.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej (wraz z nazwą skontrolowanego projektu)	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie	Jarosław Stawiarski, Marszałek Województwa Lubelskiego
2.	Urząd Gminy Czemierniki Projekt pn. „Przebudowa i remont budynku dworu z udostępnieniem na cele kulturalne w Belczącu gmina Czemierniki”	Arkadiusz Filipek, Wójt Gminy Czemierniki
3.	Urząd Miejski w Janowie Lubelskim Projekt pn. „ZOOM NATURY I KULTURY”	Krzysztof Kołtyś, Burmistrz Janowa Lubelskiego
4.	Urząd Miejski w Łęcznej Projekt pn. „Ochrona zasobów dziedzictwa kulturowego na terenie zespołu dworsko-parkowego Podzamcze”	Leszek Włodarski, Burmistrz Łęcznej
5.	Urząd Gminy Końskowola Projekt pn. „Dostosowanie zabytkowego ratusza w Końskowoli wraz z otoczeniem na cele kultury oraz promocji tradycji szkółkarskich”	Stanisław Gołębiowski, Wójt Gminy Końskowola
6.	Urząd Miejski w Poniatowej Projekt pn. „Zwiększenie aktywnego udziału mieszkańców w przedsięwzięciach kulturalnych organizowanych przez Centrum Kultury Promocji i Turystyki w Poniatowej przez modernizację obiektów”	Paweł Karczmarczyk, Burmistrz Poniatowej
7.	Urząd Gminy Wołyń Projekt pn. „Przebudowa i rozbudowa budynku usługowego na Gminne Centrum Kultury w Wołyniu”	Tomasz Jurkiewicz, Wójt Gminy Wołyń
8.	Gminna Biblioteka Publiczna w Urszulinie Projekt pn. „Przebudowa i rozbudowa obiektów bibliotek na potrzeby multimedialnych ekspozycji dotyczących dziedzictwa kulturowego Polesia”	Teresa Kuczyńska, Dyrektor Gminnej Biblioteki Publicznej w Urszulinie
Jednostki skontrolowane w ramach kontroli rozpoznawczej		
9.	Urząd Gminy Wilkołaz Projekt pn. „Adaptacja budynku, w którym znajduje się Gminna Biblioteka Publiczna na Gminny Ośrodek Kultury w Wilkołazie”	Paweł Głąb, Wójt Gminy Wilkołaz
10.	Gminny Ośrodek Kultury w Wojciechowie Projekt pn. „Modernizacja i roboty budowlane zabytkowego obiektu Wieży Ariańskiej – Muzeum Kowalstwa wraz z zagospodarowaniem terenu wokół obiektu”	Agnieszka Gąska, Dyrektor Gminnego Ośrodka Kultury w Wojciechowie

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki	Ocena kontrolowanej działalności*	prawidłowe	Stany mające wpływ na wydaną ocenę: nieprawidłowe
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> • UMWL, realizując zadania Instytucji Zarządzającej, monitorował postęp finansowy i rzeczowy wsparcia w działaniu 7.1. (priorytacie inwestycyjnym 6c) RPO WL i zmienił założenia wsparcia w celu efektywnego wykorzystania środków finansowych oraz osiągnięcia możliwie najwyższych wskaźników produktu i rezultatu. • UMWL zwiększył wartości docelowe wskaźników produktu RPO WL (od 87,75% do 420%) oraz przeniosł zaoszczędzone i niewydatkowane środki finansowe na działanie 7.1, wskutek czego wysokość alokacji zwiększyła się prawie o 31% (z 39,5 mln euro do 51,7 mln euro). • Wyboru projektów do dofinansowania dokonywano na ogół zgodnie z przepisami wdrożeniowej. • UMWL prowadził sprawozdawczość dla projektów działania 7.1 zgodnie z obowiązującymi zasadami. • Prawdłowo przeprowadzano proces rozwiązywania umów oraz egzekwowano zwrot dofinansowania od beneficjentów. 	<ul style="list-style-type: none"> • UMWL, realizując zadania IZ RPO WL, na etapie oceny formalnej projektów działania 7.1, w 2017 r. i w 2019 r., nie przestrzegał pkt 9 podrozdziału 2.2.1 Wytucznych w zakresie monitorowania, ponieważ nie zapewnił jednolitego stosowania w projektach tego samego typu i zakresu wsparcia kluczowych wskaźników rezultatu ujętych na Wspólnej Liście Wskaźników Kluczowych. • Nie w pełni rzetelnie opracowano dokumentację pięciu konkursów dla działania 7.1 w latach 2015–2019. Świadczyło o tym: niewykazanie w załącznikach nr 5 do regulaminów konkursów w 2016 r. wskaźnika kluczowego produktu <i>Liczba obiektów zasobów kultury</i>; nieokreślenie wzorów kart oceny formalnej i merytorycznej w załącznikach do regulaminu pracy KOP w konkursie w 2019 r.; niewłaściwe wskazanie stosowania kryteriów specyficznych w kryteriach oceny w regulaminach dwóch konkursów ogłoszonych w 2015 r. i jednego w 2017 r., dotyczących projektów dziedzictwa naturalnego, w których takie kryterium nie miało zastosowania. • Nie w pełni rzetelnie sprawowano nadzór nad wyborem projektów. Świadczyło o tym: niewyegzekwowanie od wnioskodawcy wykazania w projekcie wskaźnika <i>Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin</i>; pozytywne pod względem formalnym dokonanie oceny pięciu projektów, pomimo wykazania we wnioskach nieadekwatnego do zakresu projektu kluczowego wskaźnika rezultatu <i>Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury</i>; wezwanie dwóch wnioskodawców do skorygowania wniosków w zakresie zakładanych wartości docelowych wskaźników <i>Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury</i> i <i>Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin</i>, w sposób niezgodny z definicją tych wskaźników, określoną w załącznikach nr 5 do regulaminów konkursów; nieprawidłowe wezwanie 34 wnioskodawców do dokonania zmian wniosków w zakresie włączenia kosztów zarządzania i promocji do pomocy publicznej. • W przypadku trzech projektów (spośród 14 zbadanych) w związku z proponowanymi przez beneficjentów zmianami terminów osiągnięcia wskaźników ze względu na pandemię COVID-19, nie zawarto aneksów do umów o dofinansowanie, mimo że IZ RPO WL wyraziła zgodę na zmiany. • W przypadku jednego projektu (z badanej próby 14) na etapie weryfikacji wniosku o płatność nie zidentyfikowano niewydobrzeżenia w zasadach polityki rachunkowości kont, na których dokonywano ewidencji operacji związanych z projektem, stanowiącego naruszenie § 14 umowy o dofinansowanie. • W przypadku 14 wniosków o płatność dotyczących 10 projektów, dokonano z nieuzasadnionym opóźnieniem, niezgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 umowy o dofinansowanie, wypłaty środków finansowych na rzecz beneficjentów po upływie terminu 90 dni.

2.	Urząd Gminy Czemierniki	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> • Projekt został zakończony i rozliczony terminowo. • Zgodnie z umową o dofinansowanie zrealizowano zadania i wprowadzono zmiany. • Wyboru wykonawców dokonano zgodnie z przepisami Pzp. • Zakładane wartości wskaźników produktu i rezultatu zostały osiągnięte w okresie 12 miesięcy od zakończenia realizacji projektu, a pandemia COVID-19 nie miała wpływu na osiągnięte wartości wskaźników rezultatu w 2020 r. • Pomiaru wartości wskaźników dokonywano zgodnie z umową o dofinansowanie. • Beneficjent zachowywał trwałość projektu. 	<ul style="list-style-type: none"> • UG nie dochował należytej staranności przy szacowaniu wartości trzech zamówień na roboty budowlane, co naruszało art. 32 ust. 1 Pzp. Projektant w przekazanym do Urzędu kosztorysie inwestorskim nie dokonał zmian wartości w stosunku do kosztorysów sporządzonych w czerwcu 2016 r., tj. rok i siedem miesięcy wcześniej. • UG nie w pełni rzetelnie dbał o utrzymanie wartości użytkowej obiektu wyremontowanego podczas realizacji projektu, o czym świadczyły stwierdzone w trakcie oględzin nienaprawione uszkodzenia.
3.	Urząd Miejski w Janowie Lubelskim	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> • Projekt został zakończony i rozliczony terminowo. • Zgodnie z umową o dofinansowanie zrealizowano zadania projektu, wprowadzono zmiany oraz sporządzano wnioski o płatność. • Wyboru wykonawców dokonano zgodnie z obowiązującymi przepisami Pzp. • W wyniku realizacji projektu gmina osiągnęła zakładane wskaźniki produktu i rezultatu, a powstała infrastruktura służyła celom przewidzianym we wniosku o dofinansowanie. • Podejmowane przez gminę działania związane z realizacją projektu wynikały ze spójnej polityki rozwoju gminy, mającej na celu zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej. • Gmina zachowywała trwałość projektu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pierwszy wniosek o płatność, złożony przez UG do IZ RPO WL w ramach projektu, został przekazany z naruszeniem terminu określonego w § 5 ust. 5 umowy o dofinansowanie. • W złożonym na konkurs wniosku o dofinansowanie, nierzetelnie określono wartość wskaźnika <i>Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin</i>. • Gmina nie prowadziła książki obiektu budowlanego dla dwóch kładek pieszych na rowie opaskowym w latach 2018–2022, co stanowiło naruszenie art. 64 Prawa budowlanego. Oba obiekty nie zostały poddane okresowym kontrolom stanu technicznego, do czego gmina była zobowiązana na podstawie art. 62 ust.1 pkt 1 lit. a ww. ustawy. • Nie zachowano należytej staranności w zakresie utrzymania obiektów infrastruktury objętej projektem.
4.	Urząd Miejski w Łęcznej	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> • Zadania w projekcie zrealizowano w sposób przewidziany w umowie o dofinansowanie. • Wyboru wykonawcy robót budowlanych dokonano zgodnie z przepisami Pzp. • Beneficjent określił wskaźniki produktu i rezultatu, kierując się wymaganiami IZ RPO WL. 	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • 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. • Do wartości środka trwałego Parku 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.

Stany mające wpływ na wydaną ocenę:			
Lp.	Nazwa jednostki	Ocena kontrolowanej działalności*	nieprawidłowe
4.	Urząd Miejski w Łęcznej	<ul style="list-style-type: none"> • Zakładane wartości wskaźników zostały osiągnięte i utrzymane. • Podejmowane przez gminę działania związane z realizacją projektu były spójne z polityką rozwoju miasta, 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. 	<ul style="list-style-type: none"> • W ramach siedmiu zamówień udzielonych na podstawie wewnętrznego Regulaminu Zamówień Publicznych, dotyczących wyboru wykonawców nadzoru inwestorskiego w branżach konstrukcyjno-budowlanej, zieleni i drogowej na łączną kwotę 78 320 zł, gmina nie zapewniła bezstronności i obiektywizmu w udzieleniu 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. • Nadzory inwestorskie w branży konstrukcyjno-budowlanej, drogowej i elektrycznej nie były sprawowane i dokumentowane wystarczająco rzetelnie. • Zmiany w zapisie dotyczącym daty pomiaru wskaźnika rezultatu Liczba nowo utworzonych miejsc pracy, zostały dokonane bez wcześniejszego wnioskowania do IZ RPO WL o dokonanie takiej zmiany i uzyskania zgody w tym zakresie, co było niezgodne z § 17 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 umowy o dofinansowanie.
5.	Urząd Gminy Końskowola	<ul style="list-style-type: none"> • Projekt został zakończony i rozliczony w terminach uzgodnionych z IZ RPO WL. • Zadania w projekcie były realizowane zgodnie z umową o dofinansowanie (wraz z aneksami). • Zmiany wprowadzono w trybie przewidzianym w umowie. • Postępowanie o zamówienie publiczne dotyczące wyboru generalnego wykonawcy robót budowlanych przeprowadzono zgodnie z przepisami Pzp. • Poniesione wydatki były prawidłowo i rzetelnie udokumentowane, operacje gospodarcze zaewidencjonowane w odrębnej ewidencji księgowej. • Gmina rzetelnie określiła zakładane wartości wskaźników produktu i rezultatu oraz je osiągnęła w wyniku realizacji projektu. • Zapewniono organizacyjnie zarządzanie Ratuszem oraz finansowanie jego utrzymania i eksploatacji. 	<ul style="list-style-type: none"> • Niezgodnie z § 5 pkt 5 umowy o dofinansowanie projektu złożono sześć wniosków o płatność oraz w jednym wniosku o płatność ujęto wydatki kwalifikowalne po upływie trzech miesięcy od dnia ich poniesienia. • Nierzetelnie sporządzono pięć z sześciu harmonogramów rzeczowo-finansowych, aktualizowanych w związku z aneksami do umowy. • Nierzetelnie wyegzekwowano wykonanie umowy od wykonawcy dokumentacji postępowania na wybór inwestora zastępczego. W konsekwencji wysokość wyplaconych inwestorowi zastępczemu kwot miesięcznego wynagrodzenia była niezgodna z wycenieniami wynikającymi z postanowień § 5 ust. 6 i ust. 7 umowy, tj. z wartością robót budowlanych wykonanych i odebranych w okresie, za który wystawiona została faktura VAT. • Gmina nie zapewniła wystarczająco rzetelnego nadzoru nad GOK w zakresie prawidłowości sporządzania rocznych planów finansowych, sprawozdań z ich wykonania oraz sporządzania sprawozdań finansowych. Dane dotyczące realizacji przez GOK planu przychodów i kosztów w 2021 r. znacząco różniły się od danych wykazanych w sprawozdaniu finansowym, przekazanym Wójtowi.

6.	Urząd Miejski w Poniatowej	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> • Projekt został zakończony i rozliczony zgodnie z postanowieniami umowy z uwzględnieniem wprowadzanych zmian. • Zrealizowane zadania i wprowadzone zmiany w projekcie były zgodne z umową. • Gmina rzetelnie określiła zakładane wartości wskaźników produktu i rezultatu. • Pomiaru wartości wskaźników dokonywano zgodnie z umową o dofinansowanie. • Beneficjent zachowywał trwałość projektu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Opis przedmiotu zamówienia dotyczącego remontu i przebudowy kina sporządzono z naruszeniem zasad określonych w art. 29 ust. 2 i 3 Pzp. • W prowadzonym postępowaniu na remont i przebudowę kina nierzetelnie określono potencjał kadry technicznej wykonawcy w stwior poprzez sformułowanie wymogu nieadekwatnego do potrzeb zamawiającego. • Gmina nie wyegzekwowała od wykonawcy remontu i przebudowy kina programu zapewnienia jakości, w którym miał on przedstawić zamierzony sposób wykonania robót. • Niezgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych, w dowodach księgowych przyjęcia nowych środków trwałych określono symbole klasyfikacji: platformy wewnętrznej w budynku CKPiT o wartości 123 198,03 zł, schodolazu (18 450 zł) oraz wyposażenia sali kinowej w system nagłaśniający i projekcji (373 425,54 zł). W przypadku platformy wewnętrznej i schodolazu skutkowało to przyjęciem niewłaściwej stopy umorzenia (10% zamiast 18%). • Do kosztu wytworzenia środka trwałego: platformy wewnętrznej w budynku CKPiT, centrali przeciwpożarowej w budynku CKPiT, schodolazu, instalacji solamej ciepłej wody użytkowej, rozbudowy budynku OSP w Poniatowej oraz wyposażenia sali kinowej w system nagłaśniający i projekcji nie zaliczono wydatków związanych z opracowaniem dokumentacji technicznej, nadzorami inwestorskimi oraz studium wykonalności, do czego zobowiązywał art. 28 ust. 8 ustawy o rachunkowości. • Niewystarczająco rzetelnie sprawowano nadzór nad realizacją inwestycji dotyczącej remontu i przebudowy kina. W trakcie realizacji robót budowlanych wykonawca dokonał zmiany średnicy, rodzaju powłoki i koloru rur spustowych, jednak zmiana ta nie została dokonana w formie aneksu do umowy na roboty budowlane.
7.	Urząd Gminy Wołyń	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> • Projekt został zakończony i rozliczony terminowo. • Zgodnie z umową o dofinansowanie zrealizowano zadania i wprowadzono zmiany w projekcie. • Wyboru wykonawców dokonano zgodnie z obowiązującymi przepisami. • Rzetelnie określono zakładane wartości wskaźników produktu i rezultatu oraz osiągnięto je w okresie 12 miesięcy od zakończenia realizacji projektu. • Pomiaru wartości wskaźników dokonywano zgodnie z umową o dofinansowanie. • Beneficjent zachowywał trwałość projektu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nietreminowo złożono do IZ RPO WL pierwszy wniosek o płatność. • Niezgodnie z § 5 pkt 5 umowy w dwóch wnioskach o płatność ujęto wydatki kwalifikowalne po upływie trzech miesięcy od dnia ich poniesienia. Dotyczyły one wynagrodzeń, które zostały udokumentowane listami plac na kwotę ogółem 17 036,45 zł. • W UG wyodrębniono i prowadzono ewidencję księgową projektu z naruszeniem § 14 umowy o dofinansowanie, zgodnie z którym beneficjent był zobowiązany do prowadzenia ewidencji księgowej dotyczącej realizacji projektu w sposób przejrzysty, tak aby była możliwa identyfikacja operacji księgowych i bankowych. • W postanowieniach umów z 1 sierpnia 2011 r. oraz z 2 sierpnia 2018 r. na wykonanie prac projektowych Gmina nie zabezpieczyła w sposób wystarczający swoich interesów, ponieważ nie dokonała przeniesienia autorskich praw majątkowych do sporządzonej dokumentacji. • W latach 2020–2021 Wójt gminy nie wyegzekwował od GCK obowiązku przedstawienia sprawozdań rocznych z wykonania planu finansowego jednostki, wymaganych na podstawie art. 265 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. • Wybudowane w budynku GCK bieżnie schodów wykonano z naruszeniem założeń określonych w projekcie budowlanym.

Stany mające wpływ na wydaną ocenę:			
Lp.	Nazwa jednostki	Ocena kontrolowanej działalności*	prawidłowe
			nieprawidłowe
8.	Gminna Biblioteka Publiczna w Urszulinie	<ul style="list-style-type: none"> Projekt został zakończony i rozliczony w terminach uzgodnionych z IZ RPO WL. Zgodnie z umową o dofinansowanie zrealizowano zadania i wprowadzono zmiany w projekcie. Wyboru wykonawców dokonano zgodnie z przepisami Pzp. Gmina rzetelnie określiła w projekcie zakładane wartości wskaźników produktu i rezultatu. Osiągnięto zakładane wskaźniki produktu. <p>w formie opisowej</p>	<ul style="list-style-type: none"> Beneficjent przekazał do IZ RPO WL harmonogram składania wniosków o płatność zaliczkową po upływie 286 dni od dnia podpisania umowy o dofinansowanie projektu, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 6 umowy. Nie zachowano trzymiesięcznego terminu ujęcia wydatku kwalifikowalnego we wnioskach o płatność, co było niezgodne z § 5 ust. 5 umowy o dofinansowanie projektu. Dotyczyło to 15 dowodów księgowych na kwotę 48 762,53 zł. Trzy spośród 18 wniosków o płatność zostały przekazane z naruszeniem terminów określonych w umowie. W Polityce rachunkowości oraz zakładowym planie kont nie ujęto kont analitycznych do konta „080 środki trwałe w budowie – inwestycje” oraz do konta „131 rachunek bieżący biblioteki”, opisujących operacje związane z projektem. Naruszało to § 14 umowy o dofinansowanie oraz art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o rachunkowości. GBP posiadała wyciąg z kosztorysu inwestorskiego, nie przedłożono jednak pełnej wersji kosztorysu inwestorskiego. Zgodnie z § 14 ust. 4 umowy o dofinansowanie projektu, beneficjent zobowiązał się do przechowywania dokumentów dotyczących pomocy publicznej przez okres 10 lat od dnia przyznania pomocy. Plany finansowe sporządzone w latach 2016–2022 przez GBP nie zawierały elementów określonych w art. 31 pkt 3b, 5–7 ustawy o finansach publicznych: płatności odsetkowych wynikających z zaciągniętych zobowiązań, środków przyznanych innym podmiotom; stanu należności i zobowiązań na początek i koniec roku, stanu środków pieniężnych na początek i koniec roku. W przedłożonym przez wykonawcę kosztorysie ofertowym na roboty dodatkowe w zakresie wymiany belek wartości kosztorysowa została obliczona na podstawie innego katalogu nakładów rzeczowych (KNR) niż w kosztorysie ofertowym. Niezgodnie z § 5 pkt 5 umowy o dofinansowanie projektu złożono trzy wnioski o płatność oraz w dwóch wnioskach o płatność ujęto wydatki kwalifikowalne po upływie trzech miesięcy od dnia ich poniesienia. Nie udokumentowano w księgach rachunkowych gminy operacji gospodarczej (na kwotę 23 972,32 zł), związanej z wykonaniem przez wykonawcę robót dodatkowych w zakresie wymiany belek stropowych, na podstawie faktury VAT, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 ustawy o rachunkowości.
9.	Urząd Gminy Wilkołaz	<ul style="list-style-type: none"> Projekt został zakończony i rozliczony terminowo. Zgodnie z umową o dofinansowanie zrealizowano zadania i wprowadzono zmiany w projekcie. Wyboru wykonawców dokonano zgodnie z obowiązującymi przepisami. Gmina rzetelnie określiła w projekcie zakładane wartości wskaźników produktu i rezultatu. Osiągnięto zakładane wskaźniki produktu i rezultatu. <p>w formie opisowej</p>	

9.	Urząd Gminy Wilkopolaz	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> • Pomiaru wartości wskaźników dokonywano zgodnie z umową o dofinansowanie. • Beneficjent zachowywał trwałość projektu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gmina nierzetelnie wyegzekwowała wykonanie umowy od przedsiębiorcy, realizującego usługę kompleksowego zarządzania projektem. • Wójt nie wyegzekwował od dyrektora GOK i Biblioteki ustalenia planów finansowych odpowiednio na lata 2019–2021 i 2015–2021 zgodnie z przepisami art. 31 ustawy o finansach publicznych. • W 2019 roku w obiekcie budowlanym, w którym mieścił się GOK i Biblioteka, Gmina nie przeprowadziła okresowej rocznej kontroli, wymaganej na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego.
10.	Gminny Ośrodek Kultury w Wojciechowie	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> • Projekt został zakończony i rozliczony terminowo. • Zgodnie z umową o dofinansowanie zrealizowano zadania projektu, wprowadzono zmiany oraz sporządzono wnioski o płatność. • Wyboru wykonawców dokonano zgodnie z obowiązującymi przepisami. • GOK rzetelnie określił zakładane wartości wskaźników produktu i rezultatu. • Osiągnięto zakładane wskaźniki produktu. • Pomiaru wartości wskaźników dokonywano zgodnie z umową o dofinansowanie oraz na podstawie weryfikowalnego źródła danych. • GOK zachowywał trwałość projektu i realizował w nim statutowe zadania samorządowej instytucji kultury, a także podejmował skuteczne działania w celu pozyskania środków zewnętrznych na działalność i inwestycje. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dwa spośród 12 wniosków o płatność, zostały przekazane z naruszeniem terminów określonych w umowie o dofinansowanie. • GOK wyodrębnił i prowadził ewidencję księgową projektu z naruszeniem § 14 umowy o dofinansowanie, zgodnie z którym beneficjent był zobowiązany do prowadzenia ewidencji księgowej dotyczącej realizacji projektu w sposób przejrzysty, tak aby była możliwa identyfikacja operacji księgowych i bankowych. • Do kosztu wytworzenia środka trwałego Wieży Ariańskiej nie zaliczono wydatków w kwocie 18 450 zł, związanych ze zleceniem zarządzania projektem podmiotowi zewnętrznemu, do czego zobowiązywały przepisy ustawy o rachunkowości. • Dyrektor GOK przyjęła i zatwierdziła zaktualizowane przez Biuro przedmiary robót i kosztorysy inwestorskie, dotyczące remontu przypór kamiennych, tynków elewacji wraz z podokiennikami w budynku Wieży Ariańskiej oraz tablic upamiętniających zasłużonych kowali, które zawierały nieujęte we wcześniejszych kosztorysach, nieprawidłowo wykazaną pozycję pn. „nadzór autorski”. • Dyrektor GOK ustalała plany finansowe GOK na lata 2015-2021 oraz przedstawiała Wójtowi sprawozdania roczne z wykonania planów za lata 2015-2020 niezgodnie z przepisami art. 27 ust. 4 ustawy o działalności kulturalnej oraz art. 31 ustawy o finansach publicznych. Stwierdzono także przypadki nierzetelnego i niezgodnego z uchwałami budżetowymi gminy wykazywania danych w planach finansowych. • Błędnie wyliczono i podano IZ RPO WL liczby sprzedanych biletów w okresach od listopada 2019 r. do października 2020 r. i od listopada 2020 r. do października 2021 r., stanowiących wartości wskaźników rezultatu w projekcie.

* pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Analiza stanu prawnego

Zasady i procedury wspólnotowe w zakresie programowania i wdrażania pomocy z funduszy UE w perspektywie lat 2014–2020 określa rozporządzenie ogólne UE. W świetle art. 9 pkt 6 rozporządzenia w celu przyczynienia się do unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, jak również realizacji szczególnych zadań funduszy zgodnie z ich celami określonymi w Traktatach, w tym spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, wspiera się m.in. następujący cel tematyczny: Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami. Stosownie do art. 5 pkt 6 lit. c rozporządzenia 1301/2013 EFRR ww. cel tematyczny jest wspierany z EFRR w formie priorytetu inwestycyjnego określonego jako *Zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego*.

Według art. 125 rozporządzenia ogólnego UE instytucja zarządzająca odpowiada za zarządzanie programem operacyjnym zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. W odniesieniu do zarządzania programem operacyjnym, instytucja zarządzająca m.in. udostępnia instytucjom pośredniczącym oraz beneficjentom informacje, które są istotne odpowiednio dla wykonywania ich zadań i wdrażania operacji. W odniesieniu do wyboru operacji instytucja ta m.in. ustanawia system elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdej operacji, które są niezbędne do monitorowania, ewaluacji, zarządzania finansowego, weryfikacji i audytu, w tym danych dotyczących poszczególnych uczestników operacji. W odniesieniu do wyboru operacji instytucja m.in. sporządza i stosuje odpowiednie procedury wyboru i kryteria, które: zapewniają, że operacje przyczynią się do osiągnięcia celów szczególnych i rezultatów odpowiednich priorytetów, są niedyskryminacyjne i przejrzyste. W odniesieniu do zarządzania finansowego i kontroli programu operacyjnego instytucja zarządzająca m.in.: kontroluje, czy dofinansowane produkty i usługi zostały dostarczone, czy wydatki deklarowane przez beneficjentów zostały zapłacone oraz, czy spełniają one obowiązujące przepisy prawa, wymagania programu operacyjnego oraz warunki wsparcia operacji; zapewnia, aby beneficjenci uczestniczący we wdrażaniu operacji, których koszty zwracane są na podstawie faktycznie poniesionych kosztów kwalifikowalnych, prowadzili oddzielny system księgowości lub korzystali z odpowiedniego kodu księgowego dla wszystkich transakcji związanych z operacją; wprowadza skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych, uwzględniając stwierdzone rodzaje ryzyka.

Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, podmioty uczestniczące w realizacji tych programów i polityki oraz tryb współpracy między nimi, zostały określone w ustawie wdrożeniowej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, za koordynację realizacji programów operacyjnych odpowiada minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wykonujący zadania państwa członkowskiego.

Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy wdrożeniowej minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, w celu zapewnienia zgodności sposobu realizacji programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz spełniania wymagań określanych przez Komisję Europejską w tym zakresie, a także w celu zapewnienia jednolitości sposobu realizacji programów operacyjnych i prawidłowości realizacji zadań i obowiązków określonych ustawą, może wydać wytyczne dotyczące m.in.: ewaluacji programów operacyjnych; trybu i zakresu sprawozdawczości oraz monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych; kontroli realizacji programów operacyjnych; trybu dokonywania wyboru projektów; kwalifikowalności wydatków w ramach programów operacyjnych; warunków certyfikacji; korekt finansowych w ramach programów operacyjnych; warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej; systemu informacji i promocji w zakresie programów operacyjnych.

W przypadku krajowego programu operacyjnego instytucją zarządzającą jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, a w przypadku regionalnego programu operacyjnego – zarząd województwa (art. 9 ust. 1 ustawy). Do zadań instytucji zarządzającej (art. 9 ust. 2 ustawy) należy w szczególności: przygotowanie propozycji kryteriów wyboru projektów; wybór projektów do dofinansowania; zawieranie z wnioskodawcami umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji o dofinansowaniu projektu; zlecenie płatności¹⁷⁹ oraz zlecenie wypłaty współfinansowania krajowego z budżetu państwa w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego na rzecz beneficjentów; zapewnienie aktualności i poprawności danych służących do monitorowania realizacji programu operacyjnego; pełnienie funkcji instytucji certyfikującej; prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego (w tym weryfikacja prawidłowości wydatków ponoszonych przez beneficjentów); nakładanie korekt finansowych; odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi; ewaluacja programu operacyjnego; monitorowanie postępów realizacji programu operacyjnego; zapewnianie informacji o programie operacyjnym i jego promocja. Stosownie do art. 31 ustawy wdrożeniowej cele programu operacyjnego są osiąganymi przez realizację projektów objętych dofinansowaniem, a zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy, podstawę dofinansowania projektu stanowi umowa o dofinansowanie projektu albo decyzja o dofinansowaniu projektu.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej wybór projektów do dofinansowania właściwa instytucja przeprowadza w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnia wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania. Wybór ten następuje w trybie konkursowym, pozakonkursowym lub w trybie, o którym mowa w art. 132, art. 140, art. 152, art. 169 i art. 208 Prawa zamówień publicznych (art. 38 ust. 1 ustawy)¹⁸⁰,

¹⁷⁹ O których mowa w art. 188 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

¹⁸⁰ W świetle art. 38 ust. 3a ustawy wdrożeniowej w trybie, o którym mowa w art. 132, art. 140, art. 152, art. 169 i art. 208 Prawa zamówień publicznych mogą być wybierane wyłącznie projekty realizowane w ramach instrumentów finansowych, o których mowa w art. 28 ust. 1.

a wybór określonego trybu należy do właściwej instytucji (art. 38 ust. 4 ustawy). W trybie pozakonkursowym mogą być wybierane m.in. projekty o strategicznym znaczeniu dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, regionu lub obszaru objętego realizacją ZIT¹⁸¹ lub projekty dotyczące realizacji zadań publicznych (art. 38 ust. 3 ustawy). Konkurs przeprowadza właściwa instytucja na podstawie określonego przez siebie regulaminu (art. 41 ust. 1). Instytucja ta podaje do publicznej wiadomości, w szczególności na swojej stronie internetowej oraz na portalu, regulamin konkursu oraz jego zmiany, wraz z ich uzasadnieniem, oraz termin, od którego są stosowane – do czego zobowiązuje art. 41 ust. 5 ww. ustawy. Stosownie do art. 45 ust. 6 (obowiązuje od dnia 2 września 2017 r.) komisja oceny projektów przygotowuje listę ocenionych projektów zawierającą przyznane oceny, wskazując projekty, o których mowa w art. 39 ust. 2. Zatwierdzenie ww. listy projektów przez właściwą instytucję rozstrzyga konkurs (art. 46 ust. 1 ustawy wdrożeniowej).

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

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej są środkami publicznymi. Wydatki związane z realizacją programów i projektów finansowane z tych środków są dokonywane zgodnie z procedurami określonymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu (art. 184 ust. 1). Zgodnie z art. 207 ust. 1 ww. ustawy, w przypadku gdy środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich są wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podlegają one zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia przekazania środków, w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji na wskazany w tej decyzji rachunek bankowy.

Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020 zostały wydane na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy wdrożeniowej. Określały ujednoczone warunki i procedury dotyczące kwalifikowalności wydatków, tj. m.in. analizę zgod-

¹⁸¹ ZIT to Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, które są instrumentem rozwoju terytorialnego, o którym mowa w art. 36 rozporządzenia ogólnego.

ności poniesionego wydatku z przepisami krajowymi i unijnymi, umową o dofinansowanie, wytycznymi i innymi dokumentami do których stosowania beneficjent zobowiązał się w umowie o dofinansowanie. Wytyczne określają warunki niezbędne do uznania wydatku za kwalifikowalny i rodzaje wydatków niekwalifikowalnych oraz podmioty upoważnione przez beneficjenta do ich ponoszenia. Dokument reguluje także kwestię stosowania zamówień publicznych udzielanych w ramach projektów i zachowania zasad konkurencyjności w przypadkach beneficjentów niebędących zamawiającymi w rozumieniu Prawa zamówień publicznych lub zamawiających w przypadku zamówień poniżej progów określonych w ustawie oraz wskazuje sposób rozliczenia dochodu wygenerowanego podczas realizacji projektu.

Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020 zostały wydane na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy wdrożeniowej. Celem wytycznych było ustanowienie ogólnych zasad w zakresie monitorowania postępu rzeczowego, wspólnych dla wszystkich krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020, niezbędnych do monitorowania polityki spójności na poziomie Umowy Partnerstwa 2014–2020. Wytyczne określały m.in. założenia dotyczące systemu wskaźników w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Za system wskaźników monitorowania postępu rzeczowego w ramach programu operacyjnego, w tym dobór wskaźników, ustalenie wartości bazowych i docelowych wskaźników, ustalenie celów pośrednich i końcowych dla ram wykonania oraz prawidłowy przebieg procesu monitorowania wskaźników i realizacji ich założonych wartości odpowiada Instytucja Zarządzająca. Monitorowanie postępu w osiąganiu celów programów jest prowadzone w szczególności w oparciu o dane zgromadzone w elektronicznym systemie SL2014, dane statystyki publicznej, dane administracyjne, wyniki analiz lub ewaluacji.

Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014–2020, wydane na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy wdrożeniowej, zawierają postanowienia dotyczące m.in. ogólnych reguł związanych z wyborem projektów, trybu konkursowego wyboru projektów, udziału ekspertów w wyborze projektów. Zgodnie z tymi wytycznymi instytucja zarządzająca odpowiada za opracowanie kryteriów wyboru projektów oraz procedur wyboru projektów. Właściwa instytucja podczas procesu wyboru projektów zobowiązana jest do przestrzegania zasad: przejrzystości, rzetelności, bezstronności, równego dostępu do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania oraz równego traktowania wnioskodawców. W wytycznych określono zasady dotyczące rozstrzygnięcia konkursów i wyboru projektów do dofinansowania, tj. m.in., że: rozstrzygnięcie konkursu następuje przez zatwierdzenie przez właściwą instytucję listy projektów, o której mowa w art. 45 ust. 6 ustawy wdrożeniowej; rozstrzygnięcie konkursu jest równoznaczne z uznaniem wyników dokonanej oceny projektów oraz podjęciem decyzji w zakresie wyboru do dofinansowania; informacja o projektach wybranych do dofinansowania

upubliczniana jest w formie odrębnej listy, którą właściwa instytucja zamieszcza na swojej stronie internetowej oraz na portalu, nie później niż siedem dni od dnia rozstrzygnięcia konkursu.

Zasady gromadzenia, przekazywania i aktualizacji danych w postaci elektronicznej w SL2014 zostały uregulowane w Wytycznych w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014–2020, opracowanych na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 8 ustawy wdrożeniowej. Celem Wytycznych było w szczególności zapewnienie jednolitych reguł wykorzystania centralnego systemu teleinformatycznego na potrzeby zarządzania finansowego, monitorowania, kontroli, audytu i ewaluacji oraz określenie minimalnego zakresu oraz formy informacji, jakie mają być przekazywane z wykorzystaniem tego systemu w związku z realizacją programów w zakresie polityki spójności.

Zasady i tryb postępowania w sprawach dotyczących wyboru wykonawcy inwestycji określone zostały w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁸² (w brzmieniu obowiązującym do końca 2020 r.). Zgodnie z art. 7 ust. 1 tej ustawy, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości. Czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm, a zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy (art. 7 ust. 2 i 3). Postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne (art. 8 ust. 1) i prowadzone, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie, z zachowaniem formy pisemnej (art. 9 ust. 1). Podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony (art. 10 ust. 1). Stosownie do art. 10 ust. 2 Prawa zamówień publicznych, zamawiający może udzielić zamówienia również w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę, partnerstwa innowacyjnego albo licytacji elektronicznej, ale tylko w przypadkach określonych w ustawie. W dziale II ustawy zatytułowanym „Postępowanie o udzielenie zamówienia” zawarto postanowienia dotyczące sposobu prowadzenia postępowania, w tym m.in. jego przygotowania (art. 29–38), trybów udzielania zamówień (art. 39–81), wyboru najkorzystniejszej oferty (art. 82–95) i dokumentowania postępowania (art. 96–98). W dziale IV (art. 139–151a) zawarto natomiast uregulowania dotyczące umów w sprawach zamówień publicznych, m.in. w zakresie: postanowień umownych, czasu trwania umowy, wypłaty wynagrodzenia i udzielania zaliczek, ustanawiania zabezpieczenia należytego wykonania umowy, a także okoliczności uzasadniających unieważnienie umowy.

Podstawowym aktem prawnym regulującym proces budowlany jest ustawa Prawo budowlane. Uczestnikami tego procesu w rozumieniu ustawy są: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant oraz kierow-

¹⁸² Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

nik budowy lub kierownik robót (art. 17). Ich prawa i obowiązki określają przepisy art. 18–26 ustawy. Do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy, a w szczególności zapewnienie opracowania projektów budowlanych oraz wykonania i odbioru robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Inwestor może ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie, bądź zobowiązać projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego. Obowiązek taki może nałożyć na inwestora właściwy organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę.

W myśl art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31, które enumeratywnie wymieniają m.in. rodzaje budów i robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę oraz rodzaje budów i robót budowlanych podlegających zgłoszeniu właściwemu organowi. W art. 32 Prawa budowlanego określone zostały warunki uzyskania pozwolenia na budowę. Stosownie do art. 41 ust. 1 rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia na terenie budowy prac przygotowawczych, do których należą: wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie, wykonanie niwelacji terenu, zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów oraz wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy (art. 41 ust. 2). Zgodnie z przepisami art. 42 ust. 1 inwestor jest zobowiązany zapewnić sporządzenie projektu technicznego, ustanowić kierownika budowy, ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego, przekazać kierownikowi budowy projekt budowlany (w tym projekt techniczny). Kierownik budowy jest zobowiązany m.in. prowadzić dziennik budowy, o którym mowa w art. 45. Do obowiązków kierownika budowy należy m.in.: prowadzenie dokumentacji budowy; zapewnienie geodezyjnego wytyczenia obiektu oraz zorganizowanie budowy i kierowanie budową obiektu budowlanego w sposób zgodny z projektem i pozwoleniem na budowę, przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, oraz przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy; przygotowanie dokumentacji powykonawczej obiektu budowlanego; zgłoszenie obiektu budowlanego do odbioru odpowiednim wpisem do dziennika budowy oraz uczestniczenie w czynnościach odbioru i zapewnienie usunięcia stwierdzonych wad.

Prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 39 ust. 1). Pozwolenia na budowę wymagają ponadto roboty budowlane, o których mowa w art. 29 ust. 1–4 (m.in. remont, przebudowa), wykonywane przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków. Natomiast roboty budowlane, wymienione w powyższym artykule ustawy, wykonywane na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, wymagają dokonania zgłoszenia ich organowi administracji architektoniczno-budowlanej (art. 29 ust. 7).

W myśl art. 54 Prawa budowlanego, do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie wymagane jest pozwolenie na budowę, można przystąpić, z uwzględnieniem przepisów art. 55 i 57, po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji¹⁸³. W art. 55 wskazane zostały sytuacje, w których przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, natomiast w art. 57 określone zostały m.in. dokumenty, które należy dołączyć do zawiadomienia o zakończeniu budowy lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie. W art. 91–93 Prawa budowlanego przewidziana została odpowiedzialność karna za naruszenie postanowień tej ustawy, zaś w art. 95 i 96 – odpowiedzialność zawodowa.

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

Zgodnie z art. 36 ust. 1 tej ustawy pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga m.in.: prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni (w takim brzmieniu przepis ten obowiązuje od 18 stycznia 2018 r.); wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku, prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru; prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru; prowadzenie badań archeologicznych; przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru; trwałe przeniesienie zabytku ruchomego wpisanego do rejestru, z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek ten się znajduje; dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru; zmiana przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzy-

¹⁸³ Do końca 2016 r. termin ten wynosił 21 dni.

stania z tego zabytku; umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru: urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych oraz napisów (z wyłączeniem znaku informującego, o tym, że zabytek podlega ochronie); podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisane do rejestru, z wyłączeniem działań polegających na usuwaniu drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części niebędącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem albo inną formą zaprojektowanej zieleni (w takim brzmieniu przepis ten obowiązuje od 18 stycznia 2018 r.).

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym (art. 9 ust. 2). Instytucje kultury, dla których organizatorami są jednostki samorządu terytorialnego, mogą otrzymywać dotacje celowe na zadania objęte mecenatem państwa, w tym dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 9 ust. 3). Organizator (tj. m.in. jednostka samorządu terytorialnego) zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona (art. 12). Instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania (art. 27 ust. 1). Podstawą jej gospodarki finansowej jest plan finansowy ustalony przez dyrektora (art. 27 ust. 3). Instytucja pokrywa koszty bieżącej działalności i zobowiązania z uzyskiwanych przychodów (art. 28 ust. 1). Przychodami instytucji kultury są przychody z prowadzonej działalności, w tym ze sprzedaży składników majątku ruchomego, przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, dotacje podmiotowe i celowe z budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł (art. 28 ust. 2). Organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji: podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów; celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji; celowej na realizację wskazanych zadań i programów (art. 28 ust. 3).

RPO WL jest jednym z 16 regionalnych programów operacyjnych, które mają służyć realizacji Umowy Partnerstwa w zakresie polityki spójności. W ramach osi priorytetowej 7 Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego RPO WL, wsparciem finansowym ze środków UE (EFRR) objęte są projekty dotyczące m.in.: renowacji, restauracji, rewaloryzacji i zabezpieczenia obiektów wpisanych do rejestru zabytków i zespołów

Analiza uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

tych obiektów wraz z ich otoczeniem, konserwacji oraz zabezpieczenia przed kradzieżą i zniszczeniem ruchomych obiektów dziedzictwa kulturowego, rozwoju oraz poprawy stanu infrastruktury kultury, adaptacji obiektów dla nowych funkcji kulturalnych, rozwoju atrakcyjnych turystycznie miejsc dziedzictwa naturalnego.

Do głównych grup beneficjentów osi priorytetowej 7 należą: jst, ich związki i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne jst posiadające osobowość prawną, parki narodowe i krajobrazowe, Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe i jego jednostki organizacyjne, organizacje pozarządowe, spółki prawa handlowego (w których większość udziałów lub akcji posiadały jst lub ich związki), podmioty działające w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne, kościoły i związki wyznaniowe oraz osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych, jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną działające w sferze ochrony środowiska, kultury, turystyki. Grupą docelową działań są mieszkańcy województwa lubelskiego, osoby, instytucje i przedsiębiorstwa korzystające z rezultatów projektu oraz turyści.

W RPO WL założono, że głównym trybem wyboru projektów do dofinansowania będzie tryb konkursowy, przy czym dopuszczono także zastosowanie trybu pozakonkursowego dla projektów o strategicznym znaczeniu dla społeczno-gospodarczego rozwoju regionu lub projektów dotyczących realizacji celów lub zadań publicznych, zgodnych ze Strategią Rozwoju Województwa Lubelskiego i innymi dokumentami strategicznymi. Przy wyborze projektów do dofinansowania, obok elementów takich jak analiza ekonomiczna, analiza finansowa czy analiza ryzyka, w kryteriach wyboru projektów przewidziano: analizę popytu (wykazanie zapotrzebowania na dany projekt, w tym szacowanej liczby odwiedzających); realizację priorytetów rozwoju kultury¹⁸⁴, zapewnienie trwałości efektów, w tym generowane efekty mnożnikowe¹⁸⁵.

Oś priorytetowa 7 RPO WL realizowała Priorytet inwestycyjny 6c Zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego, określony w przepisach UE dotyczących zadań EFRR¹⁸⁶ wynikający z założenia wsparcia z funduszy UE celu tematycznego Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami.,

¹⁸⁴ Poprawa dostępności do kultury (tj. w wymiarze fizycznym udostępnienie nowych powierzchni do prowadzenia działalności kulturalnej, jak również budowanie świadomości i edukacja kulturalna); zachowanie dziedzictwa kulturowego (materialnego i niematerialnego) dla przyszłych pokoleń; umożliwienie nowych form uczestnictwa w kulturze – tworzenie warunków do rozwoju oferty kulturalnej odpowiadającej na nowe potrzeby w obszarze działalności kulturalnej wynikające z rozwoju technicznego oraz przemian społecznych we współczesnej gospodarce; podniesienie atrakcyjności turystycznej kraju lub regionu.

¹⁸⁵ Promowane rozwiązania wpływające na poprawę efektywności funkcjonowania obiektów/instytucji w długim okresie, w tym rozwiązania pozwalające na: obniżenie kosztów utrzymania na rzecz wydatków inwestycyjnych oraz na działalność kulturalną; zastosowanie rozwiązań energooszczędnych – zmniejszenie zapotrzebowania i zużycia energii, a przez to zmniejszenie ogólnych kosztów eksploatacji budynków; dywersyfikację źródeł finansowania działalności – pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania; dodatnie efekty ekonomiczne – oddziaływanie na bezpośrednie otoczenie inwestycji; tworzenie nowych miejsc pracy.

¹⁸⁶ Rozporządzenie 1301/2013 EFRR.

Ogólne uregulowania i wytyczne zawarte w RPO WL zostały szczegółowo przedstawione w dokumencie pod nazwą Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych RPO WL 2014–2020. Zaplanowano w nim¹⁸⁷ dwa cele szczegółowe osi priorytetowej 7, realizowane przez dwa działania. Działanie 7.1 Dziedzictwo kulturowe i naturalne, wynikało z pierwszego celu osi priorytetowej (Zwiększona dostępność zasobów dziedzictwa kulturowego i naturalnego regionu), działanie 7.2 Ochrona różnorodności przyrodniczej — z drugiego celu osi (Wzmocnione mechanizmy ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazowej w regionie). Dla działania 7.1 zaplanowano następujące typy projektów: 1) prace konserwatorskie, prace restauratorskie, modernizacja i roboty budowlane (z wyłączeniem rozbiórki) dotyczące zabytków i zespołów tych zabytków wraz z otoczeniem i/lub przystosowanie ich na cele kulturalne; 2) roboty budowlane i modernizacja infrastruktury kultury (w szczególności ośrodki kultury, biblioteki publiczne itp.) przyczyniającej się do aktywnego udziału społeczeństwa w kulturze; 3) projekty z zakresu ochrony dziedzictwa niematerialnego; 4) monitoring i zabezpieczenie obiektów infrastruktury kultury i dziedzictwa kulturowego na wypadek zagrożeń; 5) zakup i modernizacja wyposażenia do prowadzenia działalności kulturalnej w obiektach będących celem projektu, roboty budowlane i modernizacja infrastruktury technicznej i sanitarnej (w tym z zakresu przystosowania obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych); 6) ochrona i zachowanie zabytkowych ogrodów i parków; 7) roboty budowlane, modernizacja i wyposażenie infrastruktury ułatwiającej dostęp do miejsc i obszarów atrakcyjnych turystycznie, m.in. infrastruktura zlokalizowana wokół istniejących zbiorników wodnych (kąpieliska, plaże, pomosty, mola, przystanie wodne, bulwary, promenady), itp.

W ramach działania 7.1 przewidziano terytorializację poprzez dedykowane wsparcie dla inwestycji z podziałem środków finansowych na projekty o charakterze lokalnym i regionalnym. Preferowane były projekty realizowane na obszarach wiejskich, na które przeznaczono 50% alokacji w ramach działania.

Do oceny osiągnięcia zakładanych celów w działaniu 7.1 określono w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych RPO WL wskaźniki rezultatu bezpośredniego i produktu. Do wskaźników rezultatu bezpośredniego zaliczono: wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach należących do dziedzictwa kulturalnego i naturalnego oraz stanowiących atrakcje turystyczne; liczbę osób korzystających z obiektów zasobów kultury objętych wsparciem; liczbę osób korzystających z obiektów objętych wsparciem. Do wskaźników produktu z kolei zaliczono: liczbę obiektów zasobów kultury objętych wsparciem, liczbę instytucji kultury objętych wsparciem, liczbę zabytków nieruchomych objętych wsparciem, liczbę zabytków ruchomych objętych wsparciem, liczbę obiektów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, liczbę wspartych obiektów w miejscach dziedzictwa naturalnego, liczbę

¹⁸⁷ Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych RPO WL, stanowiący załącznik do Uchwały Nr CCLXI.4629/2021 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 11 maja 2021 r.

wspartych instytucji paramuzealnych. W zapisach dotyczących limitów i ograniczeń w projektach m.in. określono, że: koszty budowy, modernizacji, nabycia konserwacji lub poprawy infrastruktury kultury i dziedzictwa kulturowego kwalifikują się do wsparcia, jeżeli w skali roku przynajmniej 80% czasu lub powierzchni tej infrastruktury jest wykorzystywane do celów związanych z kulturą; brak wsparcia dla budowy nowych obiektów kubaturowych – budynków; przedmiotem projektów realizowanych w ramach wsparcia sektora kultury i turystyki będą obiekty związane wyłącznie z funkcją kulturalną lub turystyczną.

Instytucją Zarządzającą RPO WL jest Zarząd Województwa Lubelskiego. Podmiotem odpowiedzialnym za nabór i ocenę wniosków o dofinansowanie jest UMWL, Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Według danych dostępnych na stronie internetowej RPO WL¹⁸⁸ Zarząd Województwa Lubelskiego ogłosił sześć naborów wniosków o dofinansowanie projektów w ramach działania 7.1 RPO WL. Informacje dotyczące zasad naboru, oceny i wyboru projektów do dofinansowania oraz warunków, na jakich odbywały się konkursy, określono w regulaminach konkursów w których m.in. określono, że mają one charakter konkursów zamkniętych, tj. takich, w których możliwość składania wniosków jest ograniczona datą końcową; konkursy przeprowadzane są jawnie z zapewnieniem publicznego dostępu do informacji o zasadach ich przeprowadzania oraz do list projektów ocenionych w poszczególnych etapach oceny i listy projektów wybranych do dofinansowania; ocena projektów dokonywana jest w oparciu o kryteria wyboru projektów zatwierdzone przez Komitet Monitorujący RPO WL.

W załącznikach do regulaminów konkursów określono: wzór wniosku o dofinansowanie projektu, instrukcję wypełniania wniosku; listę wymaganych załączników do wniosku na etapie aplikowania; instrukcję wypełniania załączników; opis wskaźników w ramach działania 7.1; wymogi formalne i kryteria oceny projektów; listę załączników do wniosku na etapie przed podpisaniem umowy dla działania 7.1; wzór umowy o dofinansowanie.

¹⁸⁸ <https://rpo.lubelskie.pl/rpo/wiadomosci/nabory-konkursy>.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Rozporządzenie Komisji Europejskiej (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L z 2014, Nr 187, s. 1, ze zm.).
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006. (Dz. Urz. UE L z 2013, Nr 347 s. 289).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
9. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840).
10. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – obowiązująca do 31 grudnia 2020 r.
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1758).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. z 2001 r. Nr 138, poz. 1554).

ZAŁĄCZNIKI

15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 16 października 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. 2015 r. poz. 1775).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (Dz. U. z 2003 r. Nr 120, poz. 1126).
18. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130, poz. 1389) – obowiązujące do 31 grudnia 2021 r.
19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129) – obowiązujące do 31 grudnia 2021 r.
20. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342).
21. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. z 2021 r. poz. 81)
22. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki (Dz. U. z 2021 r. poz. 1686) – obowiązujące od 19 września 2021 r.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej
9. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
10. Sejmowa Komisja Kultury i Środków Przekazu
11. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
12. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
13. Senacka Komisja Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej
14. Senacka Komisja Kultury i Środków Przekazu
15. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
16. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
17. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
18. Wojewoda Lubelski
19. Marszałkowie Województw