



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.006.04.2022

**Pan  
Krzysztof Kołtyś  
Burmistrz Janowa Lubelskiego**

ul. Jana Zamoyskiego 59  
23-300 Janów Lubelski

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Lublinie  
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin  
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11  
llu@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Janowie Lubelskim (dalej: Urząd lub UM), ul. Jana Zamoyskiego 59, 23-300 Janów Lubelski.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Kołtyś, Burmistrz Janowa Lubelskiego (dalej: Burmistrz) od 2 listopada 1998 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja projektów w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i naturalnego w ramach działania 7.1 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020. 2. Osiągnięcie zakładanych efektów projektów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2022 (do 3 czerwca), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały wpływ na działalność jednostki w zakresie objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	1. Katarzyna Kuzioła, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr 50/2022 z 31 marca 2022 r. 2. Ewelina Baran-Chomiuk, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr 59/2022 z 8 kwietnia 2022 r. (akta kontroli str. 1-3)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Gmina Janów Lubelski (dalej: Gmina lub Beneficjent) zrealizowała projekt pn. „ZOOM NATURY i KULTURY” (dalej: Projekt) dofinansowany w ramach osi priorytetowej 7 *Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego*, działania 7.1 *Dziedzictwo kulturowe i naturalne* Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (dalej: RPO WL). Projekt został zakończony i rozliczony terminowo. Całkowita wartość Projektu wyniosła 2 051 750,70 zł, wydatki kwalifikowalne 2 042 838,20 zł, dofinansowanie 1 738 112,47 zł, a wkład własny Beneficjenta – 306 735,73 zł. Zgodnie z umową o dofinansowanie zrealizowano zadania Projektu, wprowadzono zmiany oraz sporządzano wnioski o płatność. Wyboru wykonawców dokonano zgodnie z obowiązującymi przepisami. W wyniku realizacji Projektu Gmina osiągnęła zakładane wskaźniki produktu i rezultatu, a powstała infrastruktura służyła

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

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, z wykorzystaniem m.in. wsparcia na ochronę dziedzictwa naturalnego oraz rozwój kulturalny w ramach programów dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej (dalej: UE). Gmina zachowywała trwałość projektu.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały przede wszystkim na: niewystarczająco rzetelnym określeniu wskaźnika rezultatu w Projekcie *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach należących do dziedzictwa kulturalnego i naturalnego oraz stanowiących atrakcje turystyczne*, nieprowadzeniu książki obiektu budowlanego i nieobjęciu okresową kontrolą stanu technicznego dwóch kładek pieszych, a także niewłaściwym utrzymywaniu niektórych obiektów powstałych w wyniku realizacji Projektu.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>3</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W dniu 27 kwietnia 2017 r. pomiędzy Województwem Lubelskim a Gminą została zawarta umowa, nr RPLU.07.01.00-06-0029/16-00, o dofinansowanie projektu w ramach działania 7.1 RPO WL pn. „ZOOM NATURY i KULTURY” (wniosek nr RPLU.07.01.00-06-0029/16). Całkowita wartość Projektu wynosiła 2 489 458,50 zł, a całkowite wydatki kwalifikowalne 2 486 307,50 zł. Województwo Lubelskie (Instytucja Zarządzająca RPO WL) przyznała Gminie dofinansowanie w kwocie nieprzekraczającej 2 113 361,37 zł (nie więcej niż 85% kwoty wydatków kwalifikowalnych), a Beneficjent zobowiązał się zapewnić wkład własny w wysokości nie mniejszej niż 372 946,13 zł (nie więcej niż 15% wydatków kwalifikowalnych). Okres realizacji Projektu ustalono w umowie następująco: rozpoczęcie - 15 stycznia 2016 r., zakończenie rzeczowe - 30 czerwca 2018 r., zakończenie finansowe - 30 sierpnia 2018 r.

Projekt został wybrany do dofinansowania w wyniku konkursu nr RPLU.07.01.00-IZ.00-06-001/15, zorganizowanego przez Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie<sup>4</sup> Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Wniosek o dofinansowanie został złożony przez Beneficjenta 29 stycznia 2016 r.<sup>5</sup> i uzyskał pozytywną rekomendację Komisji Oceny Projektów 8 grudnia 2016 r. (drugie miejsce w rankingu).

<sup>3</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dalej: UMWL.

<sup>5</sup> Gmina dokonała uzupełnienia/poprawy wniosku o dofinansowanie Projektu w dniach: 10 marca, 19 lipca, 26 października 2016 r. i 10 kwietnia 2017 r.

Głównym celem Projektu było „pobudzenie wzrostu gospodarczego przez ochronę i rozwój turystycznych walorów dziedzictwa natury”. Projekt stanowił kontynuację podjętych w latach wcześniejszych działań, tworzących strategiczny i wielowymiarowy projekt Parku Rekreacji „ZOOM NATURY” położonego nad Zalewem Janowskim, stanowiący z założenia wizytówkę Ziemi Janowskiej.

W Projekcie założono realizację siedmiu zadań, określonych następująco: studium wykonalności (18 450 zł), zagospodarowanie terenu zgodnie z kosztorysem (2 305 517,50 zł), wyposażenie turystyczne – Park Miejski – organizacja ścieżki dendrologicznej (31 980 zł), aplikacje mobilne – przewodniki interaktywne z GPS (51 660 zł), wyposażenie turystyczne – Nadleśnictwo – zagospodarowanie punktów szlaku turystycznego (16 851 zł), nadzór inwestorski (50 000 zł), organizacja kampanii informacyjno-promocyjnej (15 000 zł). Projekt był realizowany z partnerem - Nadleśnictwem Janów Lubelski. Potrzeba jego realizacji wynikała m.in.<sup>6</sup> z:

- potrzeb społeczności lokalnej oraz turystycznej w zakresie stworzenia mieszkańcom i osobom przyjezdnym miejsca ogólnodostępnego, w tym: usprawniania i uczynienia miejsca bardziej bezpiecznym – poprzez budowę ciągów pieszo-rowerowych wraz z oświetleniem, wyposażenia miejsc o dużym natężeniu ruchu elementami małej architektury (ławki, stojaki na rowery, kosze na śmieci);
- przewidywanej dalszej rozbudowy obszaru okolicy zalewu jako miejsca spędzania wolnego czasu z wyznaczonymi, oznakowanymi i wyposażonymi w odpowiednią infrastrukturę szlakami rowerowymi.

Gmina załączyła do wniosku o dofinansowanie oraz posiadała na etapie podpisania umowy o dofinansowanie m.in.: pozwolenia na budowę<sup>7</sup>, zgłoszenia robót budowlanych<sup>8</sup>, dokumentację techniczną<sup>9</sup> oraz dokumentację wymaganą w związku z potencjalnym oddziaływaniem na środowisko<sup>10</sup>. Do wniosku aplikacyjnego dołączono kosztorysy inwestorskie przygotowane w okresie od 20 do 25 stycznia 2016 r. przez pracowników Referatu Inwestycji oraz na podstawie podpisanych umów na wykonanie dokumentacji projektowej. Koszty związane z opracowaniem dokumentacji projektowej przebudowy ciągu pieszo-rowerowego wraz z wykonaniem utwardzenia pod ławki oraz na wykonanie dwóch kładek pieszych na rowie opaskowym, pomostu dla wędkarzy oraz promenady nad plażą

<sup>6</sup> M.in. w ramach prowadzonych z mieszkańcami konsultacji społecznych, w związku z prośbą mieszkańca Janowa Lubelskiego dotyczącą wykonania pomostu dla niepełnosprawnych wędkarzy.

<sup>7</sup> Pozwolenie z 15 lipca 2016 r. na budowę fundamentów pod dwie lampy hybrydowe oraz pozwolenie na budowę fundamentów pod cztery toalety publiczne z 8 sierpnia 2016 r.

<sup>8</sup> Zgłoszenie robót budowlanych na: doszczelnienie grobli obwodowych (z 5 października 2015 r.), budowę ciągu pieszo-rowerowego wraz z budową pomostu dla niepełnosprawnych wędkarzy, remont dwóch kładek pieszych (z 25 lutego oraz 9 marca 2016 r.), budowę ścieżki pieszej wokół plaży (z 8 kwietnia 2016 r.) i budowę ścieżki dendrologicznej w Parku Miejskim (z 16 czerwca 2016 r.).

<sup>9</sup> M.in. dokumentacja techniczna pomostu dla niepełnosprawnych do pozwolenia wodnoprawnego (jako załącznik do zgłoszenia z 16 lutego 2016 r.), konstrukcje i przekroje, dokumentacja techniczna na budowę fundamentów pod lampy solarne (czerwiec 2016 r.), toalety publiczne (29 kwiecień 2016 r.), ścieżki piesze (przedmiary – styczeń 2016 r.).

<sup>10</sup> Formularz do wniosku o dofinansowanie w zakresie OOS (załącznik do umowy), zaświadczenie organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów sieci Natura 2000 (21 stycznia 2016 r.), deklaracja organu odpowiedzialnego za gospodarkę wodną (14 lipca 2016 r.), oświadczenie o niezaleganiu z przekazaniem informacji istotnej dla rejestrów prowadzonych przez GDOŚ (28 stycznia 2016 r.), dokumentacja środowiskowa (29 stycznia 2016 r., 8 lipca 2016 r.), dokumenty potwierdzające podstawę lokalizacji projektu (21 stycznia 2016 r.).

poniesiono na podstawie podpisanych umów z 7 stycznia 2016 r. na kwoty odpowiednio: 6150 zł oraz 12 000 zł. Na wykonanie dokumentacji technicznej i projektowej czterech toalet publicznych podpisano umowę 29 kwietnia 2016 r. na kwotę 8610 zł.

Gmina kontynuując działania związane z dalszą rozbudową i modernizacją istniejącego Parku ZOOM NATURY, złożyła 23 grudnia 2019 r. wniosek o dofinansowanie kolejnego projektu, a w związku z rekomendowaniem projektu do dofinansowania (z 26 sierpnia 2020 r.) podpisała 23 września 2020 r. z UMWL kolejną umowę na realizację projektu: ZOOM NATURY i KULTURY ETAP II na łączną kwotę 1 352 114 zł, dofinansowanie projektu ustalono na 910 128,27 zł, wkład własny – 441 986, 33 zł. Głównym celem tego projektu była modernizacja istniejącej w Parku ZOOM NATURY infrastruktury (m.in.: modernizacja zadaszania na obiekcie edukacyjnym, wymiana istniejącej nawierzchni wraz z oświetleniem), wykonanie rozszerzonej aplikacji oraz kontynuacja prac związanych z rozwojem turystycznych miejsc (m.in.: przebudowa Parku Misztalec, pomnik przyrody Stoki Janowskie). Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że Park Rekreacji ZOOM NATURY jest wizytówką Gminy, Park wybudowano z myślą o mieszkańcach i turystach, Spółka ZOOM NATURY planuje wymienić wystawy w budynkach edukacyjnych, natomiast Gmina planuje doposażyć Park i tereny przy budynkach o urządzenia zabawowo-edukacyjne. Koszt wymiany elementów powstałych podczas budowy Parku ZOOM NATURY byłby dla Gminy dużym obciążeniem a remonty obiektów trwałyby przez parę lat. Dodał, że owe projekty techniczne przewidują zastosowanie materiałów odpornych na procesy atmosferyczne i tym samym zminimalizowanie kosztów utrzymania obiektów.

Zastępca Burmistrza dodał, że bardzo ważnym czynnikiem przy realizacji projektów jest duże doświadczenie Gminy, a w szczególności Referatu Planowania i Realizacji Inwestycji (dalej: RPiRI) w zakresie projektów infrastrukturalnych. Referat realizował projekty z dofinansowaniem UE od 1996 r. oraz szereg innych projektów z dofinansowaniem ze środków krajowych. Wyjaśnił, że pracownicy RPiRI mają wykształcenie wyższe techniczne, dodatkowo posiadają uprawnienia budowlane w specjalnościach: konstrukcyjno-budowlanej i sanitarnej, co jest przydatne przy aplikowaniu i realizacji inwestycji.

(akta kontroli tom I str. 6-8, 50-63, 169-196, 202-253, 272-290)

**1.2.** Pracownicy Instytucji Zarządzającej RPO WL czterokrotnie przeprowadzali kontrolę w zakresie: sprawdzenia zgodności postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w ramach Projektu, zrealizowanych w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Doszczelnienie grobli obwodowych zbiornika wodnego Zalew w Janowie Lubelskim (umowa z 15 stycznia 2016 r., aneks z 4 marca 2016 r.)”, „Budowa ciągów pieszo-rowerowych wraz z elementami małej architektury (umowa z 19 lipca 2017 r.)”, „Dostawa ławek, koszy i stojaków na rowery (umowa z 20 lipca 2017 r.)”<sup>11</sup>, „Dostawa obiektów toalet publicznych (umowa z 12 kwietnia 2018 r.)”<sup>12</sup> oraz „Budowa ścieżki pieszej wokół plaży nad zalewem w Janowie Lubelskim (umowa z 7 maja 2018 r.)”<sup>13</sup>. W ramach prowadzonych kontroli w zakresie m.in.: realizacji robót budowlanych, dostaw i usług w ramach Projektu, poniesionych

<sup>11</sup> Kontrola z 9 października 2017 r.

<sup>12</sup> Z 14 maja 2018 r.

<sup>13</sup> Z 6 grudnia 2018 r.

wydatków, nie stwierdzono nieprawidłowości. Uznano, że postępowania o udzielenia zamówienia wykonawcom zostały przeprowadzone zgodnie z ustawą z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>14</sup>.

(akta kontroli tom I str. 59-63, tom II str. 263)

**1.3.** Przygotowanie Projektu wynikało z koncepcji polityki rozwoju Gminy prowadzonej w okresie poprzedzającym okres kontroli (tj. w latach 2008-2015), jej kontynuacji w latach 2014-2020 i do chwili obecnej. W Gminie obowiązywały trzy spójne i kompleksowe dokumenty rozwoju o charakterze strategicznym, tj.: Strategia rozwoju lokalnego Gminy Janów Lubelski na lata 2014-2022<sup>15</sup>, Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Janów Lubelski na lata 2016-2022<sup>16</sup> i Strategia Marki Janów Lubelski<sup>17</sup>. W wizji rozwoju zapisanej w Strategii założono, że w 2022 r. Gmina będzie pełnić rolę ośrodka ponadlokalnego z rozwiniętymi funkcjami gospodarczymi i usługowymi, wykorzystując swoją lepszą dostępność komunikacyjną oraz atrakcyjność inwestycyjną i turystyczną, w tym m.in. będzie posiadać opracowany i konsekwentnie wdrażany zintegrowany produkt turystyczny ZOOM NATURY, który ma przyciągać dużą liczbę turystów, kreującą zwiększony popyt na usługi turystyczne i pozwalających efektywnie wykorzystywać istniejącą infrastrukturę rekreacyjno-turystyczną oraz walory przyrodnicze i kulturowe Janowa Lubelskiego i okolic. W Strategii zapisano, że jednym z kluczowych elementów infrastruktury turystycznej Gminy jest Park Rekreacyjny ZOOM NATURY (zlokalizowany nad Zalewem Janowskim), w skład którego docelowo wejdzie pięć wielofunkcyjnych obiektów<sup>18</sup> oraz towarzysząca temu infrastruktura<sup>19</sup>, jako motyw przewodni całego projektu przyjęto założenia edukacji i rekreacji aktywnej. Założono, że Park stanie się podstawą do rozwoju zintegrowanego produktu turystycznego powiatu janowskiego o znaczeniu ponadregionalnym. W Strategii wskazano, że opracowanie koncepcji rozwoju zintegrowanego produktu turystycznego ZOOM NATURY w wymiarze ponadregionalnym oraz rozbudowa istniejącej infrastruktury turystycznej w ramach tego produktu będzie współfinansowana ze środków europejskich<sup>20</sup>. W ramach poprzednio obowiązującej Strategii (w latach 2008-2013) realizowano inwestycje, związane ze zwiększeniem atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej Gminy, w tym m.in. przez:

- działania promocyjno-marketingowe, obejmujące realizację projektu promującego rozwój turystyki w Gminie pod marką ZOOM NATURY;
- rewitalizację terenu wokół zalewu, m.in. poprzez wybudowanie nowych plaż, mostu i przystani, a także parkingów i ciągów pieszych w ramach zaplanowanej inwestycji dotyczącej budowy Parku Rekreacji „ZOOM NATURY”.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. (dalej: Pzp).

<sup>15</sup> Będąca aktualizacją „Strategii Rozwoju Lokalnego Gminy Janów Lubelski na lata 2008-2015”, dalej: Strategia (niezależnie którego czasookresu będzie dotyczyć, czy 2008-2015, czy 2014-2020).

<sup>16</sup> Przyjęty uchwałą Rady Miejskiej nr XXXIV/263/17 z dnia 26 maja 2017 r. Poprzednio Gmina realizowała Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Janów Lubelski na lata 2009-2015, przyjęty uchwałą Nr XL/271/09 Rady Miejskiej w Janowie Lubelskim z dnia 16 października 2009 r. (dalej: Program Rewitalizacji).

<sup>17</sup> Projekt współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013 (dalej: Strategia Marki).

<sup>18</sup> ZOOM NATURY, Laboratoria Recyklingu i Energii oraz Awifauny i Troposfery, Brama ZOOMU, Runo Leśne.

<sup>19</sup> Wieża widokowa, park linowy, siłownie zewnętrzne, place zabaw.

<sup>20</sup> Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020: Oś Priorytetowa II. Przedsiębiorcza Polska Wschodnia i RPO WL 2014-2020: Oś Priorytetowa 3. Konkurencyjność przedsiębiorstw.

W Programie rewitalizacji wskazano, że na obszarze rewitalizacji funkcjonuje Punkt Informacji Turystycznej Brama ZOOMU NATURY, prowadzony przez Muzeum Regionalne w Janowie Lubelskim oraz corocznie w Janowie Lubelskim odbywa się wiele imprez przyciągających swoją ofertą turystów z całego regionu, w tym m.in. impreza pn. ZOOM NATURY.

Prowadzone przez Gminę w latach 2016-2022 inwestycje o łącznej wartości 30 759 361 zł współfinansowano ze środków europejskich<sup>21</sup> oraz Ministerstwa Sportu i Turystyki i dotyczyły: rozbudowy Parku kreatywnego ZOOM NATURY (2019 r.), rewitalizacji społeczno-gospodarczej Janowa Lubelskiego (2019 r.), termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej w Gminie (2017 r.), przebudowy i rozbudowy budynku po byłym PKS na potrzeby budownictwa socjalnego (2017 r.), budowy zaplecza socjalnego przy stadionie miejskim i remontu boiska wielofunkcyjnego przy Szkole Podstawowej z Oddziałami Integrycyjnymi w Janowie Lubelskim (2017 r.).

(akta kontroli tom I str. 59-63, 166-168)

**1.4.** Obowiązki związane z przygotowaniem, realizacją i nadzorem nad wykonaniem zadań objętych Projektem, wynikały z zapisów Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Janowie Lubelskim<sup>22</sup>. W strukturze organizacyjnej wyodrębniono RPiRI, nad którym nadzór sprawował Zastępca Burmistrza. Do zadań Referatu należało m.in. przygotowanie wniosków o przyznanie Gminie środków finansowych, pochodzących z programów UE, przygotowanie części merytorycznej i harmonogramów rzeczowo-finansowych, nadzór inwestorski nad inwestycjami finansowanymi z budżetu Gminy, przygotowanie części merytorycznej i kosztowej opisów przedmiotów zamówienia do zlecenia w ramach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Zatrudnieni w RPiRI pracownicy<sup>23</sup> posiadali zakresy obowiązków wraz ze szczegółowym określeniem zakresu zadań, czynności i odpowiedzialności<sup>24</sup>. Posiadali odpowiednie kompetencje (wykształcenie wyższe techniczne budowlane, wyższe inżynierii środowiska) do realizacji przypisanych czynności. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że pracownicy RPiRI wykonują dokumentację projektową, kosztorysy inwestorskie do postępowań przetargowych, pełnią funkcje inspektorów nadzoru inwestorskiego i kierowników budowy. Działania takie są bardzo korzystne dla Gminy, ponieważ pozwala to zaoszczędzić środki finansowe, które Gmina musiałaby dodatkowo zapłacić za te czynności. Kierownik RPiRI wyjaśniła, że pracownicy nie otrzymują żadnego dodatkowego wynagrodzenia

<sup>21</sup> Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego.

<sup>22</sup> Zarządzenie Burmistrza Janowa Lubelskiego z 14 września 2012 r. nr 55/2012 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Janowie Lubelskim.

<sup>23</sup> W Referacie zatrudniano od pięciu osób (w 2018 r. kierownik Referatu jeden etat, stanowisko ds. inwestycji trzy etaty, stanowisko ds. inwestycji i zamówień publicznych jeden etat) do sześciu osób (w 2015 r.: kierownik Referatu jeden etat, stanowisko ds. inwestycji trzy etaty, stanowisko ds. rozliczania i monitorowania projektów finansowanych ze środków UE jeden etat, stanowisko ds. inwestycji i zamówień publicznych jeden etat).

<sup>24</sup> M.in. Sporządzanie informacji i sprawozdań z realizacji rzeczowo-finansowej inwestycji, sporządzanie dokumentów z zakończonej inwestycji, nadzór nad sprawami dotyczącymi prowadzenia procedur z zakresu zamówień publicznych należących do właściwego Referatu w ramach prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w realizowanych inwestycjach oraz nadzór merytoryczny prowadzonych postępowań, rozliczanie i przygotowanie projektów inwestycyjnych ze środków UE, obsługa inwestorska w zakresie inwestycji realizowanych przez Urząd Miejski i jednostki podległe w fazie realizacji inwestycji oraz w fazie przed rozpoczęciem inwestycji.

Dodała, że nie jest to działanie nagminne jednak zdarzają się przypadki, że pracownicy RPiRI pomagają Gminie prywatnymi kwalifikacjami, co znacznie ułatwia pracę. W zakresie realizacji Projektów, w których Gmina przewidziała koszty wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w RPiRI, dodatki za nadzór inwestorski zgodnie z regulaminem wynoszą do 40% wynagrodzenia. Dodała ponadto, że pracownicy sami opłacają składki członkowskie za przynależność do Izby Budowlanej oraz, że dodatki są ściśle kontrolowane i rozliczane przez UMWL.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że pracownicy Referatu spotykali się z wykonawcami na budowie, nie spisywano jednak raportów ani notatek z tych spotkań, ponieważ napotykanne problemy rozwiązywano na bieżąco i nie było takiej potrzeby. Nie stwierdzono zwiększenia zatrudnienia na potrzeby realizacji Projektu.

(akta kontroli tom I str. 13-27, 65-156)

1.5. Na podstawie przeprowadzonego 4 stycznia 2016 r. postępowania<sup>25</sup> na opracowanie studium wykonalności Projektu, 15 stycznia 2016 r. zawarto z wykonawcą umowę na realizację usługi w zakresie przygotowania studium i wniosku aplikacyjnego zgodnie z wytycznymi oraz regulaminem RPO na lata 2014-2020 (na kwotę 18 450 zł brutto).

Zgodnie z postanowieniami umowy oraz opisem przedmiotu zamówienia, wykonawca zobowiązany został do opracowania studium wykonalności i dostarczenia studium w formie elektronicznej jako dokument tekstowy zapisany w generatorze wniosków systemu informatycznego LSI2014 oraz współdziałanie w dokonaniu uzupełnień do wniosku o dofinansowanie wraz z załącznikami na etapie oceny formalnej i merytorycznej.

Termin realizacji zamówienia określony w umowie<sup>26</sup> oraz opisie przedmiotu zamówienia ustalono na trzy dni przed ostatecznym terminem składania wniosków o dofinansowanie w ramach RPO WL. Aneksem nr 1 z 15 stycznia 2016 r. strony rozwiązały zawartą umowę oraz tego samego dnia podpisały kolejną, w której określono nowy termin realizacji zamówienia na dzień 29 stycznia 2016 r. Protokołem przekazania prac potwierdzono realizację zamówienia w terminie.

Pismem z 28 listopada 2017 r. UMWL stwierdził nieprawidłowość w dokonaniu istotnych zmian postanowień zawartej umowy, polegającą na przedłużeniu terminu wykonania umowy i pomniejszył wysokość wydatków kwalifikowanych o 25% tj. o kwotę 4612,50 zł. Skorygowany w zakresie wydatków kwalifikowalnych opis dokumentu księgowego ujęto we wniosku o płatność w kwotach wynikających ze wskazanego pomniejszenia. Wynagrodzenie z tytułu realizacji umowy wypłacono wykonawcy na podstawie wystawionej faktury w kwocie ujętej w umowie.

(akta kontroli tom I str. 157-165)

Wykonawca w ramach zawartej umowy, 29 stycznia 2016 r., za pośrednictwem systemu elektronicznego LSI2014 złożył projekt ZOOM NATURY i KULTURY, trzykrotnie<sup>27</sup> dokonywał poprawek do wprowadzonego wniosku zgodnie z uwagami Instytucji Zarządzającej RPO WL oraz dokonał korekty załączników

<sup>25</sup> Umowę zawarto po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o szacunkowej wartości poniżej 30 tys. euro, w którym wpłynęła jedna oferta.

<sup>26</sup> Umowa o świadczenie usług z 15 stycznia 2016 r. zarejestrowana w rejestrze umów UM pod numerem 28/2016.

<sup>27</sup> 10 marca, 19 lipca oraz 26 października 2016 r.



przed podpisaniem umowy z UMWL. Złożony Projekt otrzymał 84,66 punktów i zajął drugie miejsce na liście ocenionych projektów. Burmistrz, RPiRI oraz inni pracownicy Urzędu sprawowali bezpośredni nadzór na wykonaniem dokumentacji aplikacyjnej przez firmę zewnętrzną poprzez spotkania, rozmowy telefonicznie oraz kontakt e-mailowy. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że RPiRI realizował około 70 projektów dofinansowanych m.in. z PO RPW<sup>28</sup> 2007-2013, RPO<sup>29</sup> 2014-2020, PHARE-INRED, programu Dziedzictwo Kulturowe Priorytet 1 Ochrona zabytków, RPO 2007-2013 oraz jest kontrolowany przez instytucje, z których kontroli pracownicy Gminy uzyskują wskazówki, na jakie elementy zwrócić szczególną uwagę, aby projekty zostały dobrze zrealizowane i rozliczone.

(akta kontroli tom I str. 13-27, 50-58, 157-165)

#### 1.6. Zawarto dwa aneksy do umowy o dofinansowanie:

- Aneks nr 1 podpisano 1 grudnia 2017 r., z inicjatywy Instytucji Zarządzającej RPO WL, w związku ze zmianą zasad wdrażania RPO WL, a zmiany umowy wynikające z aneksu dotyczyły m.in. zasad rozliczania Projektu, zasad udzielania zamówień w Projekcie oraz niektórych postanowień dotyczących kwalifikowalności wydatków.
- W aneksie nr 2, podpisanym 25 października 2018 r. zmniejszono kwoty wydatków Projektu i dokonano aktualizacji wartości umowy: całkowita wartość Projektu wyniosła 2 051 750,70 zł, wydatki kwalifikowalne 2 042 838,20 zł, dofinansowanie 1 738 112,47 zł, wkład własny 306 735,73 zł. Zmiany, wprowadzone do umowy aneksem nr 2, wynikały z wniosków składanych przez Gminę z 22 lutego, 27 marca i 10 sierpnia 2018 r. W piśmie z 22 lutego Burmistrz zwrócił się z prośbą o wyrażenie zgody na wprowadzenie zmiany nawierzchni ciągu pieszego wzdłuż plaży z elementów drewnianych na kostkę, pismem z 27 marca Gmina zwróciła się do UMWL o wyrażenie zgody na przeniesienie części wydatków kwalifikowanych. Wymaganą przez UMWL<sup>30</sup> dokumentację przesłano 10 sierpnia 2018 r. wraz ze wskazaniem kwoty 7790 zł oszczędności wynikającej z kategorii „Zagospodarowanie terenu<sup>31</sup>” oraz przeniesienie jej na kategorię „Usługi informatyczne – aplikacja mobilna”. Wraz z dokumentacją, Gmina przesłała zaktualizowany harmonogram rzeczowo-finansowy<sup>32</sup> zawierający wprowadzone zmiany.

Gmina złożyła wniosek o dofinansowanie Projektu 29 stycznia 2016 r. Instytucja Zarządzająca RPO WL poinformowała za pośrednictwem systemu LSI2014 o wybraniu Projektu do dofinansowania 8 grudnia 2016 r. Jednocześnie zobowiązała Gminę do przygotowania i złożenia pełnej dokumentacji przed podpisaniem umowy w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania wiadomości. Umowę z UMWL podpisano 27 kwietnia 2017 r. tj. po 454 dniach od złożenia wniosku o dofinansowanie.

Zakładane we wniosku o dofinansowanie oraz w podpisanej z Województwem Lubelskim umowie kwoty ujęte w harmonogramie rzeczowo finansowym w kategorii

<sup>28</sup> Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej.

<sup>29</sup> Regionalny Program Operacyjny.

<sup>30</sup> 29 marca 2018 r. UMWL poinformował UM o możliwości dokonania przesunięć po zakończeniu wszystkich działań ujętych w kategorii i zbadaniu dokumentacji przetargowej.

<sup>31</sup> W ramach m.in. zakupu ławek, koszy na śmieci, stojaków na rowery, dostawy czterech toalet publicznych.

<sup>32</sup> Dalej: HRF.

robót budowlanych wynosiły 2 305 517,50 zł brutto. Na etapie realizacji Projektu, po przeprowadzonych postępowaniach zakładane koszty były niższe (lub w jednym<sup>33</sup> przypadku takie same) od kwot ujętych w kosztorysach<sup>34</sup>. W zakresie głównej pozycji robót budowlanych – budowy ścieżki pieszo–rowerowej, kosztorys inwestorski z maja 2017 r. opiewał na kwotę 1 260 251,99 zł, a oferta wykonawcy (z czerwca 2017 r.) na kwotę 1 168 500 zł.

Kierownik RPiRI wyjaśniła, że wartość Projektu pomiędzy 2016 r. a 2018 r. zmalała o 437 707,80 zł, a długi okres czasu między złożeniem wniosku o dofinansowanie a podpisaniem umowy nie miał wpływu na realizację Projektu.

(akta kontroli tom I str. 59-63, 197-201, 224-271, tom II str. 265, 268)

1.7. Harmonogram rzeczowo finansowy, przygotowany do wniosku aplikacyjnego, zakładał wykonanie pięciu zadań<sup>35</sup> w okresie od II do IV kwartału 2017 r., przy czym roboty budowlane zaplanowano od III do IV kwartału 2016 r., a wykonanie studium wykonalności w I kwartale 2015 r. Gmina w podpisanej 27 kwietnia 2017 r. umowie o dofinansowanie Projektu, zobowiązała się do jej realizacji w oparciu o wnioski, studium wykonalności oraz HRF. Z przedłożonego do kontroli HRF, stanowiącego załącznik do podpisanej umowy, wynikało, że m.in. roboty budowlane zaplanowano w III-IV kwartale 2016 r., II-IV kwartale 2017 r. oraz w I-II kwartale 2018 r. W zaktualizowanym HRF, stanowiącym załącznik do aneksu nr 2 z 25 października 2018 r., wykazano, że roboty budowlane rozpoczęto w I kwartale 2016 r. i prowadzono je z przerwami w III i częściowo w IV kwartale<sup>36</sup> 2017 r. oraz w II i częściowo w III kwartale<sup>37</sup> 2018 r. Rozpoczęcia kampanii informacyjno-promocyjnej według pierwotnego HRF zaplanowano w II i w IV kwartale 2017 r., w aneksowanym HRF – w II kwartale 2018 r. oraz w lipcu 2018 r. Opóźnienia w rozpoczęciu realizacji zadania ujętego w HRF stwierdzono w zakresie: robót budowlanych, wyposażenia turystycznego, nadzoru budowlanego, aplikacji mobilnej, informacyjno-promocyjnej oraz wyposażenia – Park Miejski. W ramach prowadzonego w zadaniu „Roboty budowlane - zagospodarowanie terenu” działania pn. „Doszczelnienie grobli obwodowych zbiornika wodnego „Zalew” w Janowie Lubelskim”, na które 15 stycznia 2016 r. podpisano umowę (153 700 zł), termin realizacji zadania ustalono na 15 marca 2017 r. W HRF do umowy z 27 kwietnia 2017 r. ujęto, że te działania będą prowadzone w III i w IV kwartale 2016 r., faktyczny okres realizacji uaktualniono w HRF do aneksu nr 2 z 25 października 2018 r. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że omyłkowo w nowym harmonogramie wstawiono błędny okres realizacji robót, natomiast rzeczywiste i poprawne wykonanie zadania ujęto w Aneksie nr 2.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: w dwóch przypadkach<sup>38</sup> działania zaplanowane w harmonogramie rzeczowo-finansowym, pomimo rozpoczęcia ich z opóźnieniem,

<sup>33</sup> W zakresie kategorii: doszczelnienie grobli obwodowych – 153 750 zł.

<sup>34</sup> W zakresie: budowy ciągów pieszo-rowerowych (wg umowy: 1 168 500 zł, wg kosztorysu: 1 260 251,99 zł), dostawy ławek, koszy na śmieci, stojaków na rowery (wg umowy: 166 050 zł, wg kosztorysu: 232 400 zł), dostawy czterech toalet publicznych (wg umowy: 259 530 zł, wg kosztorysu: 320 000 zł), budowy ścieżki pieszej wokół plaży (wg umowy: 168 879 zł, wg kosztorysu: 221 215,94 zł).

<sup>35</sup> Roboty budowlane, wyposażenie turystyczne Parku miejskiego, usługi informatyczne - aplikacja mobilna, wyposażenie – nadleśnictwo, nadzór inwestorski i kampania promocyjna.

<sup>36</sup> W październiku i listopadzie.

<sup>37</sup> W lipcu i sierpniu.

<sup>38</sup> Wyposażenie turystyczne – Nadleśnictwo oraz wykonanie aplikacji mobilnej.

odbyły się w końcowym okresie Projektu i mieściły w czasie zaplanowanym w HRF. W jednym<sup>39</sup> procedurę rozpoczęto z opóźnieniem, mając świadomość, że zadanie zostanie wykonane w terminie. W przypadku nadzoru budowlanego (nad budową grobli obwodowej oraz ścieżki pieszej), procedurę wyłonienia inspektora nadzoru przeprowadzono na początku trwania robót budowlanych. Burmistrz wyjaśnił, że harmonogram rzeczowo-finansowy, stanowiący załącznik do umowy o dofinansowanie, obejmował tylko opis działań planowanych do realizacji a nie faktycznie zrealizowanych. Faktyczne wykonanie zadań ujęto w Aneksie nr 2, gdzie uporządkowano kategorie wydatków w zakresie rzeczowym i finansowym.

(akta kontroli tom I str. 13-27, 197-199, 224-352, tom II str. 258)

1.8. Gmina przekazała do IZ RPO WL osiem wniosków o płatność. Jeden pełniący funkcję wyłącznie sprawozdawczą<sup>40</sup>, dwa o zaliczkę<sup>41</sup>, jeden rozliczający zaliczkę i refundacyjny<sup>42</sup> oraz cztery o refundację<sup>43</sup>, przy czym jeden z nich był jednocześnie wnioskiem końcowym. Siedem wniosków Gmina złożyła w terminie określonym w § 5 pkt 5 umowy o dofinansowanie Projektu.

Pierwszy wniosek o płatność został złożony po upływie trzech miesięcy od daty podpisania umowy (tj. po 140 dniach), pozostałe złożono w terminach określonych w umowie o dofinansowanie.

W przypadku pięciu wniosków o płatność<sup>44</sup> IZ RPO WL zwróciła się do Gminy o uzupełnienie braków lub dostarczenie wymaganej dokumentacji, tj. m.in. o: uzupełnienie załączników do wniosku o płatność (skorygowanie opisu dokumentu księgowego, dołączenie dokumentacji upublicznienia zapytania ofertowego), wskazanie prawidłowej kwoty wydatków kwalifikowanych i problemów napotkanych w trakcie realizacji Projektu oraz przekazanie aktualnego harmonogramu składania wniosków o płatność.

Gmina w pierwszym złożonym wniosku o płatność rozliczyła dwa wydatki poniesione przed podpisaniem umowy<sup>45</sup>, w przypadku kosztu poniesionego na opracowanie studium wykonalności, IZ RPO WL nałożyła korektę w wysokości 25% wartości wydatków kwalifikowanych<sup>46</sup>. W kolejnych składanych wnioskach o płatność w sposób prawidłowy udokumentowano i rozliczono wydatki kwalifikowalne. We wszystkich przypadkach zachowano trzymiesięczny termin (liczony od dnia poniesienia wydatku) ujęcia wydatku kwalifikowalnego we wniosku o płatność. Wniosek o płatność końcową złożono 28 sierpnia 2018 r.<sup>47</sup>, tj. po 57 dniach od daty poniesienia ostatniego wydatku w Projekcie. W związku z zamiarem podpisania aneksu nr 2 do umowy<sup>48</sup>, Gmina zwróciła się do IZ RPO WL z prośbą o możliwość

<sup>39</sup> Wyposażenie turystyczne – Park Miejski.

<sup>40</sup> Wniosek nr 6 z 27 kwietnia 2018 r.

<sup>41</sup> Wniosek nr 2 i 3; w tym wniosek nr 2 wycofany w związku ze zmianą wnioskowanej kwoty – oba z 25 października 2018 r.

<sup>42</sup> Wniosek nr 4 z 29 listopada 2017 r.

<sup>43</sup> Wniosek: nr 1 z 14 września 2017 r., nr 5 z 31 stycznia 2018 r., nr 7 z 28 lutego 2018 r. oraz nr 8 (wniosek końcowy) z 31 października 2018 r.

<sup>44</sup> Nr 1, 4, 5, 7 i 8.

<sup>45</sup> Opracowanie studium wykonalności Projektu (faktura z 29 stycznia 2016 r.) oraz doszczelnienie grobli obwodowych zbiornika wodnego (faktura z 4 maja 2016 r.).

<sup>46</sup> Tj. 4612,50 zł.

<sup>47</sup> Ostatni koszt realizacji Projektu – promocja, poniesiony został 2 lipca 2018 r.

<sup>48</sup> Aneks z 25 października 2018 r.

przesunięcia terminu na złożenie niezbędnych poprawek, 26 października 2018 r. wycofała złożony wniosek (w związku ze zmianą umowy), a 31 października 2018 r. złożono zaktualizowany o wprowadzone zmiany wniosek o płatność, zawierający nowy numer umowy. IZ RPO WL 3 grudnia 2018 r. poinformowała Gminę o wstrzymaniu wypłaty refundacji do czasu zakończenia czynności kontrolnych prowadzonych przez IZ RPO WL, wypłaty środków dokonano 28 grudnia 2018 r.<sup>49</sup>

Ogółem rzeczywista wartość wydatków poniesionych przez Gminę w związku z realizacją Projektu wyniosła 2 051 750,70 zł, w tym wydatki kwalifikowalne 2 044 838,20 zł, dofinansowanie 1 738 112,47 zł i środki własne 313 638,23 zł.

Gmina nie wykazywała problemów w realizacji Projektu we wnioskach o płatność.  
(akta kontroli tom I str. 263-271, 291-332, tom II str. 264)

**1.9.** W polityce rachunkowości<sup>50</sup>, r. ustalono zasady ewidencji księgowej związanej z realizacją Projektu, nadając operacjom odpowiedni kod księgowy – 172 oraz ujęto wykaz kont i ewidencji operacji związanych z realizacją Projektu: konta jednostki 011/F (środki trwałe), 071/F (umorzenie środków), 080/F (środki trwałe w budowie/inwestycje), 201/F1 (rozrachunki z odbiorcami i dostawcami), 800/F (fundusz jednostki), 810/F (dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje); 130F i 130/FD (rachunek bieżący jednostki – wydatki i dochody) oraz 400/F (amortyzacja). Na koncie 133/FD w latach 2018–2019 w prawidłowy sposób zaksięgowano wpływy<sup>51</sup> i wydatki<sup>52</sup> na rachunku bankowym Gminy, wyodrębnionym dla Projektu. Prawidłowo ujęto wszystkie środki trwałe nabyte w ramach Projektu wraz ze wszystkimi nakładami związanymi z nabyciem środków trwałych oraz/lub zwiększeniem ich wartości.

(akta kontroli tom I str. 31-35, 333-389)

**1.10.** Realizację robót budowlanych, związanych z rozbudową infrastruktury ułatwiającej dostęp do miejsc i obszarów atrakcyjnych turystycznie w ramach prowadzonego Projektu rozpoczęto w 2016 r. opracowaniem dokumentacji projektowej<sup>53</sup> ciągów pieszo-rowerowych oraz kosztorysem inwestorskim wraz z przedmiarem robót dla budowy pomostu dla niepełnosprawnych wędkarzy oraz dwóch kładek pieszych na rowie opaskowym<sup>54</sup>. Dokumentacja projektowa (oraz inne dokumenty stanowiące przedmiot umowy) zawierała niezbędne opracowania, określone w art. 31 Pzp, wymagane do wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne na roboty budowlane. Gmina przed rozpoczęciem realizacji inwestycji była w posiadaniu odpowiednich dokumentów, tj.: deklaracji właściwego organu odpowiedzialnego za gospodarkę wodną Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Lublinie<sup>55</sup>, zaświadczenia organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów

<sup>49</sup> Na podstawie informacji z 14 grudnia 2018 r. o wypłacie środków.

<sup>50</sup> Wprowadzonej zarządzeniem Burmistrza Janowa Lubelskiego nr 49A/2017 z 28 czerwca 2017 r. oraz nr 128/2017 z 29 grudnia 2017. Wprowadzone zmiany dotyczyły wyodrębnienia dziennika częściowego o symbolu – F3, 03 oraz wykreślenia zapisu dotyczącego oznaczenia, jakie posiadają dokumenty księgowe dotyczące realizowanego Projektu

<sup>51</sup> Zaliczka i refundacja poniesionych wydatków w łącznej kwocie 1 738 112,47 zł.

<sup>52</sup> Zapłata za faktury wystawione przez wykonawców.

<sup>53</sup> Na podstawie umowy nr 33/2016 z 7 stycznia 2016 r. w kwocie 6150 zł.

<sup>54</sup> Na podstawie umowy nr 38/2016 z 7 stycznia 2016 r. w kwocie 12 000 zł.

<sup>55</sup> Z 5 kwietnia 2016 r. w zakresie zgodności co do nie pogorszenia stanu jednolitej części wód.

Natura 2000<sup>56</sup> o braku zagrożenia w zakresie wpływu na obszary Natura 2000 oraz decyzji o pozwoleniu na wycinkę drzew<sup>57</sup>. Dla projektu technicznego wykonania robót budowlanych pomostu dla wędkarzy niepełnosprawnych oraz dokumentacji projektowej na wykonanie kładki pieszych na rowie opaskowym przygotowano niezbędne rysunki techniczne wraz z przekrojami i rzutami konstrukcyjnymi. Kosztorys inwestorski, przygotowany w maju 2017 r. w ramach aktualizacji wartości kosztów, obejmował elementy wskazane w § 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 18 maja 2004 r. dotyczącego kosztorysowania<sup>58</sup>. W ramach umów z projektantami Gmina nabyła autorskie prawo majątkowe do wszystkich utworów, w tym tzw. dzieł technicznych i innych opracowań. Aktualizacje kosztorysów wykonywali projektanci w ramach umowy podstawowej bez dodatkowego wynagrodzenia, nie sporządzano przy tym dodatkowych umów.

Projektant, wykonujący dokumentację projektową w zakresie kładek pieszych i pomostu wędkarskiego, posiadał uprawnienia do projektowania w specjalności konstrukcyjno budowlanej i architektonicznej.

Ustalone w umowie zadania projektant zrealizował terminowo. W ramach Projektu, nie ustanowiono nadzoru autorskiego, ze względu na nieskomplikowany zakres prac. Wydatki ponoszone przez Gminę na opracowanie dokumentacji nie zostały ujęte w kosztach inwestycji. Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza, dotychczas koszty dokumentacji projektowej, opracowanych kosztorysów nie stanowiły dla budżetu Gminy wydatków na tyle istotnych, by Gmina ograniczała się ze zlecaniem takich działań na rzecz uzyskania korzyści w postaci realizacji inwestycji poprawiających życie mieszkańców, rozwoju regionu i promocji Gminy.

(akta kontroli tom I str. 59-63, 211-223, 272-290, 451-559; tom II str. 45-51, 153-164, 220-238)

**1.11.** W ramach realizacji Projektu, w ustawowym trybie przetargu nieograniczonego, przeprowadzono pięć postępowań: na roboty budowlane związane z budową ciągów pieszo-rowerowych wraz z elementami małej architektury<sup>59</sup> (1 168 500 zł), doszczelnienie grobli obwodowej (153 750 zł), budowę ścieżki pieszej wzdłuż plaży nad zalewem (168 879 zł) oraz dostawy: ławek, koszy na śmieci, stojaków rowerowych (166 050 zł) i toalet publicznych (259 530 zł).

Opis przedmiotu zamówienia związanego z przebudową ciągu pieszo-rowerowego sporządzono zgodnie z zasadami określonymi w art. 29–31 Pzp. Szacunkową wartość zamówień określono terminowo, na podstawie kosztorysów inwestorskich oraz przedmiaru robót, zgodnie z zasadami wskazanymi w art. 32, 33 i 35 Pzp. Burmistrz, działając jako kierownik zamawiającego, zarządzeniem z 14 maja 2014<sup>60</sup> r. powołał komisję przetargową, o której mowa w art. 19 Pzp. Członkowie komisji złożyli wymagane na podstawie art. 17 ust. 2 Pzp oświadczenia o bezstronności. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia zawierała elementy wskazane w art. 36. Umowę o udzielenie zamówienia publicznego zawarto w terminie określonym w art. 94 ust. 1 Pzp. Zakres świadczenia wykonawcy, wynikający z jej postanowień, był tożsamy z zobowiązaniem zawartym w ofercie

<sup>56</sup> Z 21 stycznia 2016 r. organ wydający: Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie.

<sup>57</sup> Decyzja z 3 października 2017 r. o wycięciu ośmiu drzew wydana przez Starostę Janowskiego.

<sup>58</sup> Dz. U. z 2004 r. nr 130 poz. 1389.

<sup>59</sup> Wykonanie ścieżki wzdłuż plaży, remont dwóch kładek pieszych, budowa pomostu dla niepełnosprawnych.

<sup>60</sup> Nr 37/2014.

zgodnie z art. 140 ust. 1 ustawy. Umowa zawierała postanowienia dotyczące rękojmi za wady, gwarancje i zastępcze usuwanie wad w zakresie całości robót wykonanych w ramach przedmiotu zamówienia<sup>61</sup> zgodnie z ofertą na 60 miesięcy od daty dokonania odbioru końcowego.

Odpowiedzialność z tytułu rękojmi obejmowała wady fizyczne przedmiotu umowy istniejące w czasie dokonywania czynności odbioru oraz wady powstałe po odbiorze, z przyczyn tkwiących w wykonanym przedmiocie umowy w chwili odbioru. Ustalone kary umowne wynosiły w przypadku zwłoki w ukończeniu przedmiotu umowy lub w przypadku zwłoki (przy odbiorze końcowym oraz w okresie gwarancji) w usunięciu wady 0,3% wynagrodzenia umownego brutto za każdy dzień zwłoki.

Dodatkowo ustalono, że kary umowne zostaną naliczone (m.in. za brak zapłaty lub zwłokę w zapłacie wynagrodzenia podwykonawcom, za nieprzedłożenie kopii umowy z podwykonawcą) oraz w wysokości 10% wynagrodzenia brutto z tytułu odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy.

(akta kontroli tom I str. 59-63, 394-559; tom II 1-33, 267-268)

Zamawiający spełnił obowiązki informacyjne poprzez publikację ogłoszenia na stronie Biuletynu Informacji Publicznej<sup>62</sup> oraz sporządził protokół postępowania zawierający elementy określone w art. 96 ust. 1 Pzp.

W związku z realizacją Projektu Gmina udzieliła siedmiu zamówień publicznych o wartości poniżej 30 tys. euro w zakresie: pełnienia obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego w branży drogowej nad realizacją części robót zadania publicznego pn.: „Budowa ciągów pieszo – rowerowych wraz z elementami małej architektury w ramach Projektu ZOOM NATURY” (15 375 zł); pełnienia obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego w branży drogowej nad realizacją części robót (1845 zł); organizacji kampanii informacyjno-promocyjnej w ramach projektu ZOOM NATURY i KULTURY (13 530 zł); wykonania aplikacji na urządzenia mobilne z przewodnikiem multimedialnym i pozycjonowaniem GPS obiektów dziedzictwa naturalnego Gminy (61 242 zł); wykonania montażu oznakowania na potrzeby urządzenia edukacyjnej ścieżki dendrologicznej w Parku Miejskim (12 300 zł); udostępnienia miejsc atrakcyjnych turystycznie w Lasach Janowskich poprzez wyposażenie turystyczne – zagospodarowanie punktów szlaku turystycznego (12 300 zł) oraz opracowania studium wykonalności dla projektu ZOOM NATURY i KULTURY (18 450 zł).

Zamówienia realizowano na podstawie zasad określonych Zarządzeniem Burmistrza Janowa Lubelskiego w sprawie zasad gospodarowania środkami publicznymi o wartości nie przekraczającej kwoty 30 tys. euro<sup>63</sup>.

(akta kontroli tom I str. 394-559; tom II str. 220-238, 266-267)

**1.12.** Umowę<sup>64</sup> na budowę ciągów pieszo-rowerowych wraz z elementami małej architektury w ramach projektu pt. „ZOOM NATURY” podpisano 19 lipca 2017 r.

---

<sup>61</sup> Tj.: na przebudowę ciągu pieszo-rowerowego, wykonanie ścieżki pieszej wzdłuż plaży, remont dwóch kładek na rowie opaskowym, budowę jednego pomostu dla niepełnosprawnych wędkarzy, zamontowanie elementów małej architektury.

<sup>62</sup> Art. 40 ust. 1 i 2 oraz 95 ust. 1 Pzp.

<sup>63</sup> Nr: 38/2014 (z 14 maja 2014 r.), 69/2014 (z 5 sierpnia 2014 r.) i nr 17/2017 (z 8 marca 2017 r.).

<sup>64</sup> Nr ZP.272.8.2017.MJ1.

Wykonawca zobowiązał się w niej zrealizować przedmiot umowy, tj.: przebudowę ciągu pieszo-rowerowego na terenie korony grobli zalewu w Janowie Lubelskim o długości 1862 m, szerokości 3 m i nawierzchni z kostki brukowej betonowej kolorowej z mikrofazą o grubości 6 cm z elementów modułarnych wraz z zaprojektowaniem i wykonaniem utwardzenia pod ławki (5,00 m x 1,20 m) w ilości 30 szt., wykonaniem ścieżki pieszej wzdłuż plaży o długości 173,15 m i szerokości 2 m z nawierzchni z kostki brukowej betonowej kolorowej z mikrofazą o grubości 6 cm z elementów modułarnych, remoncie dwóch kładek pieszych z wykończeniem drewnianym na istniejącej konstrukcji żelbetowej, budową jednego pomostu dla niepełnosprawnych wędkarzy o konstrukcji drewnianej oraz zamontowaniu 30 szt.: ławek, koszy na śmieci oraz stojaków na rowery. W umowie określono termin wykonania przedmiotu umowy do 12 października 2017 r. oraz termin odbioru końcowego robót (w ciągu siedmiu dni od dnia zawiadomienia przez wykonawcę o gotowości do odbioru). Ryczałtowe wynagrodzenie za kompleksowe wykonanie przedmiotu zamówienia ustalono na podstawie ceny z oferty wykonawcy w wysokości 1 168 500 zł płatne na podstawie wystawionej faktury końcowej<sup>65</sup> w terminie 30 dni kalendarzowych od dnia doręczenia faktury VAT wraz z dokumentami odbiorowymi. Płatności dokonano w dwóch transzach: 31 października oraz 8 listopada 2017 r. na podstawie faktury nr 2/2017 z 20 października 2017 r. W umowie z wykonawcą dopuszczono możliwość m.in. rezygnacji z realizacji części zamówienia oraz zmiany sposobu rozliczenia lub dokonywania płatności na rzecz wykonawcy, wykonywania robót zamiennych (w ramach przyjętego wynagrodzenia). Wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie poręczenia i rękojmi za wady fizyczne udzielone 10 lipca 2017 r. przez Biłgorajską Agencję Rozwoju Regionalnego<sup>66</sup>. Ustalona w umowie kwota zabezpieczenia wynosiła 116 850 zł, co stanowiło 10% wartości brutto umowy.

Obowiązki wykonawcy określone w umowie na roboty budowlane dotyczyły w szczególności: przyjęcia frontu robót, weryfikacji przekazywanej dokumentacji projektowej, terenu budowy oraz zgłaszania wszelkich nieprawidłowości w tym zakresie, zgłaszania rozpoczęcia i zakończenia każdego etapu robót, przygotowania dokumentów do odbioru końcowego, wykonania i oddania przedmiotu umowy w uzgodnionych terminach, zgodnie z projektem, zasadami wiedzy technicznej i sztuki budowlanej (co potwierdzono protokołem odbioru końcowego inwestycji spisany 17 października 2017 r. oraz oświadczeniem kierownika budowy o wykonaniu obiektu budowlanego z 11 października 2017 r.), stosowania materiałów i urządzeń posiadających odpowiednie dopuszczenia do stosowania w budownictwie i zapewniających sprawność eksploatacyjną wykonanego przedmiotu umowy<sup>67</sup>, współpracy ze służbami zamawiającego. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji ww. obowiązków nałożonych na wykonawcę.

---

<sup>65</sup> Na podstawie podpisanego protokołu odbioru końcowego robót.

<sup>66</sup> Ważność poręczenia ustalono do: 11 listopada (100%) oraz 27 listopada 2017 r. (30%) kwoty zabezpieczenia wynikającego z umowy.

<sup>67</sup> Dokumentacja powykonawcza zawierała informacje o użytych materiałach wraz z deklaracjami zgodności podpisanymi przez wykonawcę.

Gmina w ramach postępowania prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na budowę ciągów pieszo-rowerowych<sup>68</sup> określiła warunki udziału w postępowaniu jako zdolność techniczną lub zawodową, gdzie jednym z warunków było dysponowanie minimum jedną osobą, która będzie pełniła funkcję kierownika budowy o uprawnieniach do kierowania robotami budowlanymi w specjalności drogowej lub odpowiadające im ważne uprawnienia budowlane. Wykonawca, wraz z ofertą, przedłożył dokument potwierdzający wymagane uprawnienia wraz z zaświadczeniem kierownika budowy o posiadaniu wymaganego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej<sup>69</sup>.

W badanym przypadku podczas realizacji zadań, wynikających z podpisanej umowy, nie było podstaw do nałożenia kar umownych na wykonawcę, gdyż zadania zostały wykonane przed terminem wyznaczonym w umowie – zgodnie z protokołem odbioru końcowego inwestycji roboty wykonano do 11 października 2017 r. Nie wystąpiły również przypadki powodujące konieczność podpisania aneksów do umowy<sup>70</sup>.

(akta kontroli tom I str. 59-63, tom II str. 1-38, 61-87)

**1.13.** Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 18 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, Gmina zapewniła opracowanie projektów budowlanych dla dwóch inwestycji: dostawy czterech gotowych obiektów toalet publicznych oraz fundamentu pod lampy solarno-wiatrowe<sup>71</sup>. W ramach prowadzonych robót założono dzienniki budowy<sup>72</sup>, które były prowadzone rzetelnie i na bieżąco aktualizowane. Roboty budowlane polegające: na montażu czterech toalet publicznych trwały od 30 maja do 12 czerwca 2018 r., a na wykonaniu dwóch fundamentów pod lampy wiatrowe od 12 do 22 czerwca 2018 r.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 Prawa budowlanego Gmina przekazała zawiadomienie do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Janowie Lubelskim o zakończeniu inwestycji<sup>73</sup> wraz z niezbędnymi dokumentami, w tym oświadczenie kierownika budowy o zgodności wykonanych robót z projektem budowlanym do którego nie wniesiono sprzeciwu.

Zamiar wykonania robót budowlanych w ramach zadania polegającego na budowie ciągów pieszo-rowerowych wraz z elementami małej architektury, dla których nie wymagano uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, Gmina zgłosiła Wojewodzie Lubelskiemu<sup>74</sup> w dniu 3 lutego 2016 r., na co otrzymała zgodę 25 lutego oraz 8 marca 2016 r. Umowę na pełnienie obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego (w branży drogowej) podpisano 4 sierpnia 2018 r. na kwotę 15 375 zł

<sup>68</sup> Ogłoszenie nr 522567-N-2017 z 1 czerwca 2017 r.

<sup>69</sup> Wydane zaświadczenie było ważne do 31 sierpnia 2017 r.

<sup>70</sup> W trakcie wykonywania robót budowlanych wprowadzono zmiany, polegające na zmianie trasy dojścia do pomostu dla niepełnosprawnych; które nie odbiegały w istotny sposób od zatwierdzonego projektu i zgłoszenia robót budowlanych.

<sup>71</sup> W ramach zadania: Budowa ścieżki pieszej wokół plaży nad zalewem.

<sup>72</sup> Na podstawie pozwolenia na budowę nr 133/2016 z 15 lipca 2016 r. założono dziennik budowy nr 1697 oraz pozwolenia nr 156/2016 z 8 sierpnia 2016 r. dziennik budowy nr 156/2016.

<sup>73</sup> 30 lipca i 17 września 2018 r.

<sup>74</sup> W zakresie remontu dwóch kładek pieszych, wykonania pomostu wędkarskiego oraz przebudowy ciągu pieszo-rowerowego.



brutto<sup>75</sup>, do dokumentacji przedłożono wymagane w ogłoszeniu o zamówieniu dokumenty<sup>76</sup>. Wskazane w umowie obowiązki inspektora nadzoru polegały w szczególności na: reprezentowaniu zamawiającego na placu budowy w zakresie m.in. sprawowania kontroli zgodności realizowanego zadania inwestycyjnego z warunkami umowy zawartej przez zamawiającego z wykonawcą robót<sup>77</sup>, dokumentacją techniczną, przepisami i obowiązującymi normami, oraz sprawdzanie jakości wykonywanych robót. Protokół odbioru końcowego robót został sporządzony 17 października 2017 r. i podpisany bez uwag przez upoważnionych pracowników Gminy, inspektora nadzoru oraz przedstawicieli wykonawcy. Zgodnie z warunkami zawartej umowy inspektor nadzoru uczestniczył również w przeglądzie serwisowym wykonanym 2 grudnia 2021 r., gdzie sprawdzono zakres robót objętych inwestycją, w tym stan kładek pieszych oraz pomostu dla niepełnosprawnych wędkarzy.

(akta kontroli tom II str. 39, 65-68, 88-113, 267)

Zasady dotyczące wewnętrznego nadzoru nad przebiegiem prac związanych z realizacją procesu budowlanego określono w zakresie zadań i czynności RPiRI, zgodnie z którym obsługę inwestorską projektów w fazie przed rozpoczęciem, w trakcie oraz po zakończeniu inwestycji prowadzili pracownicy Referatu.

W Gminie nie powołano zespołu ds. koordynacji procesu inwestycyjnego. Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza, wszyscy pracownicy RPiRI posiadali wykształcenie wyższe techniczne oraz posiadali uprawnienia budowlane, co ułatwiało sprawowanie kontroli nad wykonywaniem robót budowlanych. Jak wyjaśnił, raz lub dwa razy w tygodniu odbywały się spotkania pracowników Referatu z Burmistrzem, podczas których omawiano bieżące sprawy, w tym postęp robót na realizowanych w ramach Projektu zadaniach oraz – w zależności od potrzeb – odbywano narady z pracownikami i kierownikami referatów w celu oceny poziomu realizacji zadań. Nie sporządzano z tych spotkań protokołów ze względu na ograniczone zasoby kadrowe.

Nadzór na wykonywaniem przez pracowników zadań związanych z realizacją inwestycji sprawowano w ramach realizacji kontroli zarządczej. Przygotowane przez kierownik RPiRI Plany Pracy na 2017 r. i na 2018 r.<sup>78</sup> zawierały cele główne, zadania do realizacji wraz ze wskazaniem osób odpowiedzialnych i współpracujących oraz harmonogramem realizacji zadań<sup>79</sup>.

Zadania te pokrywały się z faktycznie wykonywanymi czynnościami pracowników.

(akta kontroli tom I str. 13-27, 109-156)

**1.14.** Jednym z zadań ujętych we wniosku o dofinansowanie było wyposażenie turystyczne w Parku Miejskim tj. wykonanie i montaż oznakowań na potrzeby

<sup>75</sup> Zlecono na podstawie przeprowadzonego zamówienia publicznego o wartości nieprzekraczającej 30 000 euro z 26 lipca 2017 r.

<sup>76</sup> Tj. stwierdzenie przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg i mostów, zaświadczenie o członkostwie w Lubelskiej Okręgowej Izbie Inżynierów Budownictwa wraz z ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej.

<sup>77</sup> W ramach podpisanej z wykonawcą umowy z 19 lipca 2017 (ZP.272.8.2017.MJ1) prace obejmowały: przebudowę ciągu pieszo-rowerowego, wykonanie ścieżki pieszej wzdłuż plaży, remont dwóch sztuk kładek pieszych, budowę jednego pomostu do wędkowania dla niepełnosprawnych, zamontowanie przekazanych ławek, koszy i stojaków na rower.

<sup>78</sup> Opracowane odpowiednio: 31 stycznia 2017 r. oraz 10 stycznia 2018 r.

<sup>79</sup> W 2017 r. i w 2018 r. plany pracy związane z inwestycją ZOOM NATURY i KULTURY obejmowały kategorię roboty budowlane/roboty budowlane – inwestycje rozpoczęte (przetarg na wykonawcę, realizacja i rozliczenie).

urządzenia edukacyjnej ścieżki dendrologicznej w Parku w ramach projektu ZOOM NATURY i KULTURY. Park figurował w wojewódzkiej oraz gminnej ewidencji zabytków pod numerem 26<sup>80</sup>.

Urząd Gminy, składając wniosek o dofinansowanie, posiadał wydaną przez Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków<sup>81</sup> 27 stycznia 2016 r., opinię dotyczącą uzgodnienia realizacji inwestycji polegającej na prowadzeniu prac na terenie Parku poprzez oznakowanie drzew pomnikowych oraz ustawienie głównej tablicy informacyjnej, w której wskazano, że planowane przedsięwzięcie nie narusza wartości zabytkowych tego obszaru.

W wydanej 24 maja 2016 r. decyzji, LWKZ pozytywnie zaopiniował przedłożone szczegółowe rozwiązania, dotyczące projektu ścieżki dendrologicznej w Parku Miejskim zgodnie z art. 39 ust. 1 Prawa budowlanego oraz art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej: ustawa o ochronie zabytków<sup>82</sup>). Zgłoszenia robót budowlanych dokonano 30 maja 2016 r., po rozpatrzeniu wniosku Starosty Janowskiego.

Roboty budowlane realizowane w trakcie prac na terenie Parku nie wymagały zapewnienia kierowania robotami budowlanymi oraz wykonywania nadzoru inwestorskiego przez osoby spełniające wymogi określone przepisami art. 36a oraz art. 37a-37h ustawy o ochronie zabytków.

W badanym okresie LWKZ nie przeprowadzał kontroli w odniesieniu do realizacji robót budowlanych w ramach Projektu w Parku Miejskim.

(akta kontroli tom I str. 59-63, 390-393)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności UM w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Pierwszy wniosek o płatność, złożony przez Urząd Gminy do IZ RPO WL w ramach Projektu, został przekazany z naruszeniem terminu określonego w § 5 ust. 5 umowy o dofinansowanie.

Zgodnie z § 5 ust. 5 umowy o dofinansowanie Projektu beneficjent składa wniosek o płatność nie częściej niż raz w miesiącu, ale nie rzadziej niż co trzy miesiące. Pierwszy wniosek o płatność składa nie później niż w terminie trzech miesięcy od daty podpisania umowy, kolejne wnioski nie częściej niż raz w miesiącu, ale nie rzadziej niż co trzy miesiące od daty złożenia poprzedniego wniosku o płatność. Brak wydatków po stronie beneficjenta nie zwalnia go z obowiązku przedkładania wniosków o płatność z wypełnioną częścią dotyczącą rzeczowego przebiegu realizacji Projektu.

Wniosek o płatność został przekazany do IZ RPO WL 14 września 2017 r., tj. po upływie trzech miesięcy od daty podpisania umowy o dofinansowanie Projektu (27 kwietnia 2017 r.).

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że Gmina wraz z Partnerem, tj. Nadleśnictwem Janów Lubelski złożyła pierwsze częściowe wnioski o płatność za okres

<sup>80</sup> Zgodnie z rejestrem Spis zabytków Gminy Janów Lubelski znajdujących się w Gminnej Ewidencji Zabytków dostępnym w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Janowie Lubelskim.

<sup>81</sup> Dalej: LKWZ.

<sup>82</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 710, ze zm.

od 15 stycznia 2016 r. do 27 lipca 2017 r. w terminie trzech miesięcy od podpisania umowy o dofinansowanie. Stwierdził, że prawdopodobnie z uwagi na błędy oraz możliwe problemy z systemem SL2014, główny wniosek o płatność tworzony z wniosków częściowych nie wygenerował się. Wniosek Gminy został wycofany w porozumieniu z UMWL.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie przedłożono dokumentacji potwierdzającej ww. ustalenia z UMWL. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że nie dysponuje korespondencją z UMWL wyjaśniającą powody wycofania oraz potwierdzającą wycofanie przedmiotowego pierwszego częściowego wniosku Gminy, a jedynie jego papierową wersję.

Z informacji uzyskanych z UMWL wynika, że złożenie wniosku częściowego nie jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o płatność do IZ RPO WL, jest to jedna z czynności zmierzających do złożenia wniosku, a samo złożenie wniosku częściowego (składanego przez Partnera do Lidera Projektu) nie jest czynnością mającą znaczenie w kontekście prawidłowej realizacji umowy o dofinansowanie, weryfikacji podlega wniosek zbiorczy.

(akta kontroli tom I str. 13-27, 43-47, 294-311; tom II str. 257, 259-260)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Gmina realizowała określone w Projekcie zadania zgodnie z umową o dofinansowanie oraz harmonogramem rzeczowo-finansowym. Konieczne dla ich prawidłowej realizacji zmiany wprowadzono w trybie przewidzianym w umowie. Projekt został zakończony i rozliczony terminowo, a podejmowane przez Gminę działania, związane z jego przygotowaniem i realizacją, były spójne z dokumentami strategicznymi i wzajemnie powiązane. Wyboru wykonawców kontrolowanych inwestycji dokonano zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wnioski o płatność sporządzono prawidłowo i przekazano do IZ RPO WL w wymaganym terminie, z wyjątkiem jednego. Gmina w sposób właściwy wywiązywała się z obowiązków inwestora dla zadań inwestycyjnych dotyczących robót budowlanych.

#### OBSZAR

## 2. Osiągnięcie zakładanych efektów projektów

Opis stanu faktycznego

**2.1.** Głównym celem Projektu określonym we wniosku o dofinansowanie<sup>83</sup> było pobudzenie wzrostu gospodarczego poprzez ochronę i rozwój turystycznych walorów dziedzictwa naukowego. Jako cele pośrednie przyjęto zwiększenie dostępności lokalnego dziedzictwa naturalnego oraz poprawę atrakcyjności turystycznej miejsc o szczególnych walorach naturalnych. Założono, że dzięki zrealizowaniu założonych w Projekcie celów, inwestycja m.in.: zapewni ogólnodostępne miejsca wypoczynku, poszerzy dostępność urządzeń turystycznych grupie osób z niepełnosprawnościami, przyczyni się do zmniejszenia kosztów utrzymania infrastruktury. Jako priorytet inwestycyjny określono zachowanie, ochronę, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego poprzez działania prowadzone nad zalewem miejskim. We wniosku określono następujące wskaźniki rezultatu: *Wzrost zatrudnienia we wspieranych podmiotach (innych niż przedsiębiorstwa)* — utworzenie jednego miejsca pracy w roku po zakończeniu realizacji Projektu ZOOM NATURY (źródło danych — lista płac wnioskodawcy, pomiar raz w roku), *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem*

<sup>83</sup> Tabela: 3.2.2 Cel główny projektu.

*miejscach należących do dziedzictwa kulturalnego i naturalnego oraz stanowiących atrakcje turystyczne* – o 1000 osób w 2019 r. (pomiar realizacji wskaźnika w oparciu o sprawozdania statystyczne, raz w roku). Wskaźnikami produktu były: *Liczba obiektów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami* – jeden obiekt w 2018 r. oraz *Liczba wspartych obiektów w miejscach dziedzictwa naturalnego* – jeden obiekt w 2018 r. Dane niezbędne do wyliczenia wskaźników miały zostać pozyskane z protokołu odbioru robót od wykonawców.

We wniosku o dofinansowanie, wykazano tylko jeden wskaźnik rezultatu mający charakter rozliczeniowy (*Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach należących do dziedzictwa kulturalnego i naturalnego oraz stanowiących atrakcje turystyczne*), który zgodnie z zasadami, określającymi sposób pomiaru wskaźnika wskazanymi w załączniku nr 5 do regulaminu konkursu nr RPLU.07.01.00-IZ.00-06-001/15<sup>84</sup>, jest mierzony przed rozpoczęciem projektu. Nie wykazano drugiego wskaźnika rozliczeniowego (*Liczba osób korzystających z obiektów zasobów kultury objętych wsparciem*), który umożliwił dokonanie pomiaru faktycznej liczby osób korzystających z obiektu objętego wsparciem w Projekcie na koniec 12 miesięcy od zakończenia okresu jego realizacji. Zgodnie z załącznikiem nr 6 do regulaminu konkursu<sup>85</sup>, projekt zakłada wskaźniki adekwatne do zakresu rzeczowego i wybranie wszystkich adekwatnych wskaźników. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że wybierając tylko jeden wskaźnik rezultatu, Gmina działała zgodnie z regulaminem, wypełniając jego minimalne założenia, nie dokonując w tym zakresie uchybień. Dodał, że w momencie składania wniosku uznano za odpowiedni i wystarczający oraz w pełni odzwierciedlający przyszły stan faktyczny projektu wybór jednego wskaźnika rezultatu.

W trakcie realizacji Projektu nie wprowadzono zmian w zakładanych wartościach wskaźników.

(akta kontroli tom I str. 13-27, 43-47, 59-63, 169-196, tom II str. 165-203, 207-219, 261-262)

**2.2.** Według zasad określonych w regulaminie konkursu źródłem danych, niezbędnych do określenia w projektach wskaźników rezultatu, dotyczących liczby osób korzystających z obiektu objętego wsparciem oraz wzrostu oczekiwanej liczby odwiedzin, mogła być analiza popytu na usługi, badania terenowe lub szacunki oparte na doświadczeniach podobnych miejsc lub obiektów, które realizowały podobne projekty. Źródłem informacji o dotychczasowej liczbie odwiedzin (stanowiącej wartość bazową do wyliczenia wzrostu) powinny być informacje z działu sprzedaży (liczba sprzedanych biletów w ciągu pełnego roku kalendarzowego poprzedzającego realizację projektu) lub badania potoku odwiedzających w miejscach otwartych z tego okresu.

We wniosku o dofinansowanie założono, że jednym ze wskaźników rezultatu będzie „*Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach należących do dziedzictwa kulturalnego i naturalnego oraz stanowiących atrakcje turystyczne (odwiedziny/rok)*” w liczbie 1000 osób rocznie. W studium wykonalności opisano, że: „na podstawie dostępnych publikacji i danych Gminy opracowano analizę popytu. Według danych operatora liczba użytkowników infrastruktury objętej

<sup>84</sup> Pt. Lista wskaźników do konkursu na działanie 7.1.

<sup>85</sup> Kryteria wyboru projektów 7.1 – C. Kryteria formalne poprawności.

projektem w stanie obecnym to 7000 osób rocznie – dane dotyczące liczby użytkowników Parku ZOOM NATURY (...). Liczba turystów w rejonie Gminy podawana przez statystyki publiczne sięgała w 2014 r. ponad 18 tys. osób. Jest to informacja o liczbie osób, które skorzystały z noclegu.”

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że załączniku nr 6 w „definicji kryterium”, „metoda pomiaru” wskazuje się, że możliwe jest uzyskanie punktu dla danego kryterium w przypadku, gdy „liczba odwiedzających rocznie wzrośnie o więcej niż 10% w stosunku do ostatniego roku przed realizacją projektu”, wobec powyższego planując projekt, Gmina przyjęła bezpiecznie wskaźnik *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach należących do dziedzictwa kulturalnego i naturalnego oraz stanowiących atrakcje turystyczne* na poziomie 1000 osób/rok (np.  $7000 \cdot 0,14 = 980$  oraz dane z pierwszego czujnika „Brama”).

(akta kontroli tom I str. 13-27, 43-47, tom II str. 198-219)

**2.3.** W rocznych sprawozdaniach z osiągniętych wskaźników rezultatu, składanych do UMWL, przedstawiano analizy<sup>86</sup> pochodzące z zamontowanych na terenie Parku Rekreacji czterech czujników sensorycznych<sup>87</sup> za lata 2019-2021. Wynika z nich, że w: 2019 r. liczba odwiedzających (łącznie) wyniosła – 585 239 osób, w 2020 r. – 513 581 oraz w 2021 r. – 482 880 osób. Według wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Burmistrza, zarejestrowane dane informują o natężeniu ruchu turystycznego w miejscach objętych pomiarem, w mniejszym stopniu również o rodzajach turystów, oraz wskazują na utrzymanie trendu odwiedzin obszaru objętego projektem „czujnik grobla”, a Gmina rozpatrując różne możliwe scenariusze odwiedzin przez turystów rozważnie i celowo podjęła decyzję o zamontowaniu dodatkowych trzech czujników sensorycznych, aby móc jak najbardziej wiarygodnie określić faktyczny wzrost liczby odwiedzin. Dodał, że regulamin konkursu nie zabrania ani nie narzuca dokonywania pomiaru wyłącznie w jednym miejscu, również nie określa ilości urządzeń do pomiaru w jednym miejscu przy użyciu wielu czujników, jak również dokonywanie wielu pomiarów w jednym miejscu.

Pomiaru faktycznej liczby osób korzystających z obiektu objętego wsparciem w projekcie na koniec 12 miesięcy od zakończenia okresu realizacji projektu oraz w kolejnych 12 miesiącach okresu trwałości dokonywano, według wyjaśnień Zastępcy Burmistrza, na podstawie danych z odczytów czujników ruchu dostarczonych od operatora ZOOM NATURY oraz poddawano wewnętrznej analizie matematycznej na podstawie uproszczonej metodyki opracowanej przez Gminę. Według niej:” Mając na uwadze dostępne archiwalne dane z licznika (brama za 2015 r. – 179 928 osób), infrastrukturę przyległą (...) oszacowano, że około 50% odwiedzających Park rekreacji może zdecydować się na przejście groblą dookoła dużego zbiornika, sformułowano również założenie, że prawdopodobnie licznik może wskazywać wejście i powrót, dlatego należy uwzględnić obniżenie ilości o kolejne 50%. Oszacowano aktywność fizyczną mieszkańców Janowa Lubelskiego oraz przywiązanie do odwiedzanych miejsc (...), dlatego przyjęto założenie, że co najmniej raz w roku każdy mieszkaniec Janowa Lubelskiego odwiedza teren

<sup>86</sup> Sprawozdania zawierały analizy takie jak: średnia dzienna liczba odwiedzających, zestawienie liczby odwiedzających w poszczególne dni tygodnia/miesiąca, ruch tygodniowy (na podstawie wykresów) oraz zestawienie tabelaryczne w których ujmowano średnią, szczytową i sumę odwiedzających wynikające z poszczególnych miejsc, gdzie zamontowane były czujniki.

<sup>87</sup> Grobla, Brama, Most, Parking.

przyszłego projektu (liczba mieszkańców miasta w 2015 r. wynosiła 12 073 - dane GUS). Do obliczeń przyjęto 10 000 osób -  $179\,928 \text{ osób} * 0,5 * 0,5 + 10\,000 \text{ osób} = 54\,982 \text{ osób}$ . Na podstawie opisanej metodologii wynik 55 000 odwiedzin/rocznie przyjęto jako bazowy dla terenu grobli jako obiektu, co do którego będzie zachodzić w przyszłości największa zmiana. Gmina rokrocznie przekazywała dane uzyskane od operatora Parku rekreacji, które załączano do sprawozdań (odczyty z czujników ruchu) oraz oświadczenie o osiągnięciu zakładanego wskaźnika wraz z wskazaną wartością w 2019 r., 2020 r. i w 2020 r.) na poziomie 1000.

Jak wyjaśniła kierownik RPiRI, pomiaru wskaźnika dokonywano zgodnie z zapisami we wniosku aplikacyjnym. Uznano, że jeśli jest wpisany wskaźnik rezultatu, to ma być utrzymany przez okres trwałości Projektu i mierzony raz w roku. Dodała, że Gmina wysyłała do UMWL co roku sprawozdania oraz, że nikt z UMWL nie zwrócił Gminie uwagi, że nie ma obowiązku rozliczania się z utrzymania wartości wskaźnika. Wyjaśniła, że zgodnie z umową o dofinansowanie Gmina dokładała należytej staranności i podejmowała we własnym zakresie wszelkie działania zapobiegające powstawaniu nieprawidłowości w Projekcie.

Do złożonych wyjaśnień Zastępca Burmistrza wskazał, jaki był wzrost liczby odwiedzin w stosunku do roku bazowego w latach 2019-2021 r.: za 2019 r.:  $116\,703 \text{ osób} * 0,5 = 58\,351,5 \text{ osób} - 55\,000 \text{ osób} = 3\,350 \text{ osób}$ ; za 2020 r.:  $126\,849 \text{ osób} * 0,5 = 63\,424,5 \text{ osób} - 55\,000 \text{ osób} = 8\,425 \text{ osób}$ ; za 2021 r.:  $126\,706 \text{ osób} * 0,5 = 63\,353 \text{ osób} - 55\,000 \text{ osób} = 8\,353 \text{ osób}$ .

(akta kontroli tom I str. 13-27, 43-47, tom II str. 165-203, 261-262, 266)

**2.4.** Protokół odbioru końcowego robót w zakresie budowy ciągów pieszo-rowerowych wraz z elementami małej architektury sporządzono 17 października 2017 r. na podstawie zgłoszenia zakończenia robót przez wykonawcę. W protokole zapisano, że roboty wykonano zgodnie z umową, w okresie od 20 lipca do 11 października 2017 r., a ich całkowita wartość wynosiła 1 168 500 zł. Jakość wykonanych robót i użytych materiałów oceniono jako dobrą, komisja odbiorcza dokonała przyjęcia wykonanych robót bez usterek. Okres gwarancji i rękojmi obejmujący całość robót wykonanych w ramach zamówienia wynosił 60 miesięcy od daty dokonania odbioru końcowego.

W okresie od dnia odbioru końcowego inwestycji do dnia zakończenia czynności kontrolnych dokonano tylko jednego przeglądu gwarancyjnego - 2 grudnia 2021 r. Zobowiązano wykonawcę do: poprawienia obsuniętych obrzeż i kostki brukowej we wskazanych miejscach na grobli pomiędzy wyspą a mostem, poprawienia poprzecznych uskoków w nawierzchni z kostki brukowej na grobli dookoła „dużego zbiornika”. W protokole z przeglądu serwisowego ustalono termin wykonania zauważonych usterek do 30 kwietnia 2022 r., 20 maja 2022 r. podczas częściowych oględzin obiektów, potwierdzono wykonanie robót ujętych w protokole z przeglądu gwarancyjnego.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że w latach 2018-2020 nie wykonywano przeglądów gwarancyjnych, ponieważ zgodnie z umową na roboty budowlane nie były wymagane, a wykonawca na wezwanie Gminy w wyznaczonym terminie miał obowiązek usunąć wykryte wady. Jak dodał, pracownicy Urzędu Miejskiego oraz pracownicy Spółki ZOOM NATURY w ramach obowiązków służbowych

sprawdzali, czy na wykonanych ciągach nie pojawiły się wady, wymagające dokonania bezpłatnego przeglądu gwarancyjnego.

Wybudowany w ramach prowadzonej inwestycji pomost dla niepełnosprawnych wędkarzy objęty był okresowymi, corocznymi kontrolami stanu technicznego obiektu budowlanego zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt. 1 Prawa budowlanego.

W wyniku kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego stwierdzono m.in.: pomost dla niepełnosprawnych wędkarzy wymagał bieżących przeglądów elementów skręcanych (w 2019 r.), miejscowe uszkodzenie nawierzchni pomostu, wypalony otwór wymagający zabezpieczenia (w 2020 r.), niestabilna część balustrady, elementy drewniane wymagające impregnacji (w 2021 r.). Uszkodzone miejsce w nawierzchni pomostu stwierdzone podczas przeglądu w 2020 r. zabezpieczono płytą szalunkową, wystającą 2 cm ponad poziom nawierzchni pomostu.

Dwie kładki piesze na rowie opaskowym, stanowiące obiekt budowlany, nie były objęte okresową kontrolą stanu technicznego obiektu.

W trakcie oględzin obiektów objętych Projektem stwierdzono m.in., że: stan nawierzchni kostki betonowej wzdłuż grobli oraz wzdłuż plaży znajdował się w stanie dobrym, bez uskoków, nierówności, obrzeża betonowe zachowane, spoiny wypełnione piaskiem,, teren zieleni utrzymany w dobrym stanie, zachowane bezpieczne spadki umożliwiające swobodny przejazd wózkami osobie niepełnosprawnej, trwale zamontowana mała architektura, trwale zamontowane trzy rejestratory. Przedłużenie kładki na gruncie bez nierówności, z bezpiecznym spadkiem, konstrukcja drewniana w stanie dobrym.

Stan drewnianej nawierzchni pomostu drewnianego był dobry (w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych dokonano impregnacji pomostu drewnianego), balustrada balkonowa bez śladów korozji, belka poprzeczna stabilnie przykręcona do obiektu, zamontowano znak zakazu skoków do wody. Toalety publiczne ogólnodostępne, otwarte, nieodpłatne, bez barier architektonicznych w zakresie progów i uskoków, w dobrym stanie higienicznym. W zakresie elementów małej architektury, w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych naprawiono kosze metalowe zlokalizowane na terenie Parku ZOOM NATURY<sup>88</sup>, dwa drewniane kosze na śmieci poprzez zamontowanie i pomalowanie nowych desek, pozostałe drewniane kosze odświeżono/pomalowano.

Stwierdzone w trakcie oględzin uchybienia w zakresie stanu technicznego lub wizualnego opisane zostały w dalszej części wystąpienia w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 31-35, 38-39, tom II str. 1-31, 34-36, 55-65, 114-130)

**2.5.** Powstała w ramach Projektu infrastruktura realizowała zamierzone we wniosku o dofinansowanie cele, tj. zwiększenie dostępności lokalnego dziedzictwa naturalnego oraz poprawę atrakcyjności turystycznej miejsc o szczególnych walorach naturalnych poprzez m.in.: organizację gier terenowych, imprez i wydarzeń promujących ZOOM NATURY, wyścigów rowerowych - „Biały Kruk”, biegu pamięci

---

<sup>88</sup> Przytwierdzono pokrywy kosza do zawiasów, wymieniono lub naprawiono uszkodzone zawiasy, wymieniono lub naprawiono uszkodzone bolce w zawiasach.

Żołnierzy Wyklętych – Wilczym Tropem, kiermaszy regionalnych. Gmina wspólnie ze Spółką ZOOM NATURY podejmowała działania rozrywkowe i promocyjne na terenie Zalewu Janowskiego: Filmowe Lato (2018 r.), Ogólnopolski Zlot Motocyklowy (2019 r.), piknik rodzinny „Mama, Tata i Ja” (2019 r.), Festiwal Oręża Polskiego (2021 r.), I Zlot Morsów (2021 r.). Burmistrz wyjaśnił, że dodatkowo w miesiącach wiosennych na terenie Parku ZOOM NATURY prowadzone są lekcje wychowania fizycznego dla młodzieży, a w miesiącach letnich zajęcia z nauki jazdy na rolkach.

Koszty ponoszone przez Gminę po zakończeniu realizacji Projektu (od 2019 r.) związane były ze zleconymi usługami z zakresu utrzymania terenu Parku ZOOM NATURY polegających m.in. na utrzymaniu czystości terenów ogólnodostępnych, koszeniu trawy, odśnieżaniu, wywozu odpadów komunalnych<sup>89</sup>. Jak wyjaśniła Kierownik RPiRI, koszty kształtują się na podstawie przeprowadzonych postępowań przetargowych na utrzymanie terenów Gminy. Jak dodała, nie zaobserwowano znaczących wzrostów kosztów utrzymania infrastruktury.

We wniosku o dofinansowanie Projektu założono zamontowanie dwóch lamp hybrydowych solarno-wiatrowych, które przyczyniłby się do rozwiązania problemu wysokich kosztów zaopatrzenia w energię, w tym oświetlenia terenu. Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza, lampy zamontowano w miejscach, gdzie nie było oświetlenia, nie było również konieczności budowy przyłączy do sieci, a Gmina nie ponosiła dodatkowych kosztów oświetlenia w miejscu, w którym lampy zostały zainstalowane, a jedynym kosztem był zakup i budowa fundamentów pod lampy.

Określony we wniosku wskaźniki rezultatu *Wzrost zatrudnienia we wspieranych podmiotach (innych niż przedsiębiorstwa)* polegał na utworzeniu jednego miejsca pracy w wymiarze jednego etatu. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że wymagany wskaźnik został osiągnięty w 2018 r., gdyż bezpośrednio po rzeczowym zakończeniu realizacji projektu 1 lipca 2018 r. zatrudniono osobę na pełny etat, co zostało przedstawione w przesłanym w LSI2014 wniosku o płatność końcową za okres od 27 kwietnia do 30 sierpnia 2018 r. Wyjaśnił, że Gmina nie miała obowiązku zatrudnienia nowych osób w 2020 r. oraz w 2021 r., gdyż zachowanie trwałości miejsc pracy wynosi trzy lata od złożenia wniosku o płatność końcową i polega na utrzymaniu w tym okresie nowego stanowiska pracy.

Powstałe w ramach realizacji Projektu obiekty były dostosowane do korzystania przez osoby z niepełnosprawnościami, osoby w podeszłym wieku oraz rodziny z małymi dziećmi.

W kontrolowanym okresie, Gmina zachowała trwałość Projektu. Nie nastąpiła istotna zmiana wpływająca na jego charakter, cele lub warunki wdrażania oraz zmiana własności współfinansowanej z RPO WL.

(akta kontroli tom I str. 13-27, 43-47, tom II str. 122-130, 274)

---

<sup>89</sup> W latach 2019-2021 koszty utrzymania infrastruktury Parku ZOOM NATURY wraz z utrzymaniem terenów Gminy Janów Lubelski kształtowały się na średniorocznym poziomie 171 tys. zł brutto tj.: za okres od 1 maja 2019 r. do 30 kwietnia 2020 r. - 187 994,57 zł, od 19 maja do 15 października 2020 r. - 115 988 zł, od 26 stycznia do 31 grudnia 2021 r. - 210 033,75 zł.



Gmina, na zakończenie poszczególnych projektów nie przeprowadzała kompleksowych badań poziomu zadowolenia i akceptacji mieszkańców zrealizowanych inwestycji.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że podyktowane to było przede wszystkim brakiem środków finansowych na takie działania w realizowanych projektach, a także skromnymi środkami finansowymi, pochodzącymi ze środków własnych Gminy na tego typu działania. Dodał, że partycypacja społeczna mieszkańców w zarządzaniu Gminą oraz konsultacje społeczne z mieszkańcami to kwestie, które są istotne dla władz Janowa Lubelskiego. Informacje zwrotne zbierane są podczas spotkań z mieszkańcami oraz przy opracowywaniu poszczególnych dokumentów strategicznych. Jako przykład podał badanie „Potencjału i perspektywy rozwoju produktu dla całego partnerstwa”. Respondenci oceniali poszczególne działania i inwestycje w skali od 0 do 10. W tak ustalonym rankingu „ZOOM NATURY” uplasował się na drugim miejscu uzyskując średnio 7,75 pkt. Dodał, że najwyżej ocenione zasoby, jak i produkty, wskazują na naturalną predyspozycję obszaru zagospodarowania i wykorzystania walorów przyrodniczych, środowiskowych i kulturowych dla budowania produktów tworzących ofertę usług czasu wolnego, przede wszystkim turystyki aktywnej, kulturowej i rekreacji, z równoczesnym rozwojem aktywności usługowych i przemysłowych w Janowie Lubelskim.

(akta kontroli tom I str. 50-58)

**2.6.** Podejmowane przez Gminę działania stanowiły spójną koncepcję realizacji zadań związanych z pozyskaniem wsparcia na ochronę dziedzictwa naturalnego oraz rozwój kulturalny Gminy. Przygotowany na lata 2016-2022 Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Janów Lubelski, wyznaczając cele rewitalizacji był spójny ze Strategią Rozwoju Lokalnego Gminy Janów Lubelski na lata 2014-2022, Gminną Strategią Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Janów Lubelski na lata 2016–2022 oraz programami dotyczącymi ekonomii społecznej - Regionalnym Programem Rozwoju Ekonomii Społecznej w Województwie Lubelskim do roku 2020, Krajowym Programem Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020, a także Krajowym Programem Rozwoju Ekonomii Społecznej.

Decyzję o składaniu wniosków o dofinansowanie w kolejnych naborach oraz pozyskiwaniu innych źródeł finansowania, pozwalających na rozwój Gminy<sup>90</sup> podejmowano z inicjatywy lokalnych grup<sup>91</sup>, Burmistrza oraz pracowników Urzędu Miejskiego.

W celu zapoznania mieszkańców z podejmowanymi i planowanymi działaniami na rzecz środowiska lokalnego prowadzono w Gminie otwarte konsultacje społeczne, m.in. nad: ustaleniem planu zagospodarowania przestrzennego oraz istotnymi inwestycjami w 2013 r. - w tym w ramach funduszu sołeckiego (2013 r.), Strategią Rozwoju Powiatu Janowskiego na lata 2014-2020 (2014 r.), planami zagospodarowania przestrzennego (2014 r.), a także w ramach: realizacji projektu pn. „Bogactwo czerpane z natury – wykorzystanie potencjałów lokalnych

<sup>90</sup> M.in.: Projekt Pięć Zalewów – morze atrakcji (budowa małej architektury, zakup sprzętu wodnego), Rewitalizacja Społeczna Gospodarcza Janowa Lubelskiego (rewitalizacja Rynku, przebudowa i rozbudowa Gimnazjum, rewitalizacja Parku Misztalec, nasadzenia zieleni miejskiej), przebudowa obiektów sportowych przy stadionie miejskim.

<sup>91</sup> Mieszkańcy Gminy, stowarzyszenia osób działających w turystyce, osoby niepełnosprawne, radni miejscy, Spółka ZOOM NATURY.

i walorów turystycznych Ziemi Janowskiej w rozwoju przedsiębiorczości” - spotkanie branży turystycznej i okołoturystycznej (2015 r.), Strategicznego Planu Terytorialno-Funkcjonalny Inicjatywy „Aktywne Roztocze” do 2023 r. (2016 r.). Prowadzono także konsultacje poświęcone obiektom i obszarom<sup>92</sup>, zarządzanym przez Gminę, a wymagających znaczącej interwencji oraz dotyczące programu „Fundusze Europejskie dla Lubelskiego 2021-2027” (2021 r.).

Na terenie Gminy prowadzono w latach 2010-2022 trzy projekty współfinansowane ze środków europejskich w ramach działania 7.1, tj.: Budowa Parku rekreacji „ZOOM NATURY” nad zalewem w Janowie Lubelskim<sup>93</sup>, ZOOM NATURY i KULTURY<sup>94</sup> oraz ZOOM NATURY i KULTURY - ETAP II<sup>95</sup>.

W ramach dwóch pierwszych projektów Gmina realizowała działania związane z budową nowych obiektów, zagospodarowaniem i uporządkowaniem terenu wokół zalewu, budową infrastruktury towarzyszącej, w trzecim – trwającym w 2022 r. Projekcie, Gmina m.in. modernizuje i remontuje istniejącą już infrastrukturę (drewniany most, pergola). Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że wytworzona infrastruktura w 2014 r., w pierwszym projekcie wymaga bieżących remontów lub modernizacji z uwagi na fakt, że uszkodzone elementy wykonane są z drewna i naturalnie ulegają degradacji biologicznej, atmosferycznej oraz mechanicznej. Zakres prac modernizacyjnych elementów pergoli, nawierzchni ciągu pieszo-rowerowego i wymiana elewacji budynku ujęta została w trzecim projekcie. Zastępca Burmistrza dodał, że koszt wymiany powyższych elementów byłby dla Gminy dużym obciążeniem oraz spowodowałoby to, że obiekty remontowano by sukcesywnie przez parę lat. Nowe projekty techniczne przewidują zastosowanie materiałów odpornych na procesy atmosferyczne i tym samym zminimalizowanie kosztów utrzymania obiektów.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że wkład własny w ramach Projektu ZOOM NATURY zabezpieczono ze środków wynikających z przychodów budżetu, z wolnych środków w latach 2017-2018 jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu Gminy wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych z lat ubiegłych.

Główne problemy związane z realizacją projektów, związane były z wykonawcami inwestycji - brakiem pracowników, niestabilną sytuacją finansową firm, niekończeniem inwestycji pomimo kar umownych. Dodał, że generalny wykonawca inwestycji ZOOM NATURY ETAP II 11 maja 2022 r. złożył pismo o podwyższenie wynagrodzenia umownego o 25%. W opinii radcy prawnego Gminy, okoliczności przedstawione w piśmie wykonawcy wskazują wyłącznie na ogólne i globalne przesłanki uzasadniające dokonanie zmiany wysokości wynagrodzenia, lecz nie zawierają wskazania konkretnych dowodów, stanowiących podstawę do zmiany w tym zakresie łączącego strony stosunku zobowiązaniowego koniecznych do przedłożenia zamawiającemu. Wykonawca został wezwany do złożenia konkretnych dowodów i wyjaśnień do 30 maja 2022 r.

---

<sup>92</sup> Wyspa wraz z otoczeniem, budynek więzienny i jego otoczenie, problemy komunikacyjne w centrum miasta (2016 r.).

<sup>93</sup> Umowa podpisana 3 września 2010 r. na łączną kwotę 21 329 749,46 zł.

<sup>94</sup> Okres realizacji: od 15 stycznia 2016 do 30 sierpnia 2018 r. na łączną kwotę 2 051 750,7 zł.

<sup>95</sup> Umowa podpisana 23 września 2020 r. na kwotę 1 352 114,6 zł.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że na roboty budowlane w ramach Projektu były ogłaszane trzy przetargi nieograniczone: I przetarg - lipiec 2021 r. złożono tylko jedną ofertę, która przekraczała kwotę zabezpieczoną w budżecie Gminy, a przetarg został unieważniony. II przetarg – sierpień 2021 r. złożono trzy oferty, pierwsza cena mieściła się w budżecie, jednak oferent nie podpisał oferty i została odrzucona, pozostałe przekraczały budżet Gminy, przetarg unieważniono. III przetarg – wrzesień 2021 r. złożono trzy oferty, pierwsza cena mieściła się w kosztorysie inwestorskim. Przetarg został rozstrzygnięty. Umowa z wykonawcą została podpisana 3 listopada 2021 r.

Według Zastępcy Burmistrza od marca 2020 r. Gmina obserwuje niekorzystne tendencje: wzrost cen energii, paliw i materiałów, przypadki 100% wzrostu cen względem kosztorysu inwestorskiego, problemy z dokończeniem inwestycji, przerwy w łańcuchach dostaw materiałów budowlanych. Obserwuje się również duży spadek nadwyżki operacyjnej bieżącej w samorządach (co może grozić utratą zdolności gmin do prowadzenia polityki rozwojowej), spada dostępność kredytów oraz rośnie ich koszt.

(akta kontroli tom I str. 13-27, 50-63, tom II str. 131-139)

**2.7.** W okresie pandemii COVID-19 Gmina nie podejmowała działań związanych ze zmianą wniosku lub o umowy o dofinansowanie w sytuacji braku możliwości realizacji przyjętych zobowiązań.

(akta kontroli tom I str. 13-27)

**2.8.** Zadania związane z gospodarowaniem Parkiem ZOOM NATURY przekazano w 2011 r. utworzonej na mocy uchwały Rady Miejskiej w Janowie Lubelskim<sup>96</sup> Spółce z o.o. „ZALEW”<sup>97</sup> która została zobowiązana m.in. do: obsługi i organizacji wypoczynku na terenach przy zalewie w Janowie Lubelskim, prowadzenia działalności rekreacyjnej, edukacyjnej, sportowej i usług turystycznych, (w tym m.in. współpracy z innymi podmiotami z terenu Gminy, w szczególności ze szkołami w zakresie rekreacji, edukacji i sportu). Właścicielem Spółki jest Gmina, posiadająca 100% udziałów w kapitale zakładowym, nadzór właścicielski sprawowany jest przez Burmistrza. Spółka prowadzi działalność na bazie obiektów infrastrukturalnych, których właścicielem jest Gmina w ramach podpisanych ze Spółką ZOOM NATURY umów dzierżawy<sup>98</sup>. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że w latach 2020-2021 z powodu panującej pandemii sektor turystyki i działalności gospodarczych „okołoturystycznych” przeżywał kryzys związany z zakazem całkowitym, bądź częściowym prowadzenia działalności. Realizacja projektów związanych z budową i rozbudową Parku ZOOM NATURY przynosi Gminie pośrednie korzyści finansowe, związane ze wzrostem ilości powstających w Gminie obiektów noclegowych i gastronomicznych. Korzyści finansowe Gmina uzyskuje z zawieranych umów dzierżawy obszaru Parku rekreacji, m.in.: na prowadzenie punktów

<sup>96</sup> Nr V/26/11 z 14 marca 2011 r.

<sup>97</sup> W 2016 r. dokonano zmiany nazwy Spółki na podstawie aktu notarialnego z 10 kwietnia 2016 r. z Zalew Sp. z o.o. na ZOOM NATURY Sp. z o.o.

<sup>98</sup> Nr 118/2015 z 12 czerwca 2015 r. (dzierżawa użytkowania budynków, budowli oraz wyposażenia – umowa na czas nieokreślony), nr 308/2017/AN.6845.29.2017.IW4 z 7 września 2017 r. (dzierżawa nieruchomości gruntowej o powierzchni 300 m<sup>2</sup> – na okres od 7 września 2017 r. do 6 września 2027 r.), nr 22/2019 AN.6845.40.2018.AM3 z 24 stycznia 2019 r. (dzierżawa nieruchomości gruntowej o pow. 100 m<sup>2</sup> – na okres od 1 lutego 2019 r. do 31 stycznia 2028 r.), nr 83/2021 AN.6845.8.2021.MP7 z 12 maja 2021 r. (dzierżawa nieruchomości gruntowej o pow. 120 m<sup>2</sup>, 180 m<sup>2</sup>, 225 m<sup>2</sup> – na okres od 14 maja 2021 r. do 13 maja 2024 r.

gastronomicznych. Z informacji uzyskanych od Zarządu Spółki ZOOM NATURY, na podstawie aktualnie zakontraktowanych rezerwacji, rok 2022 będzie zdecydowanie lepszy niż lata 2020-2021. W porównaniu z okresem przed wirusem COVID-19 (2019 r.) jest ich znacznie mniej, obłożenie na poziomie ok. 55%. Jeżeli chodzi o turystów indywidualnych, to ilość rezerwacji, jest na poziomie z lat 2020-2021. Dodał, że jest to związane z inflacją oraz niepewną sytuacją na wschodniej granicy Polski.

(akta kontroli tom I str. 13-27, 50-58, 560-576, tom II str.140-152, 239-254)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W złożonym na konkurs wniosku o dofinansowanie nierzetelnie określono wartość wskaźnika *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach należących do dziedzictwa kulturalnego i naturalnego oraz stanowiących atrakcje turystyczne (odwiedziny/rok)*. Wartość tego wskaźnika określono w studium na 1000 osób rocznie na podstawie prognozy 14% przyrostu liczby 7000 użytkowników rocznie infrastruktury Parku ZOOM NATURY (wartość 980 zaokrąglona została do 1000). Wskazana liczba 7000 osób została, zgodnie z informacją w studium, podana przez operatora (Spółkę ZOOM NATURY) jako „*stan obecny*”<sup>99</sup>, jednak w trakcie kontroli NIK nie uzyskano danych potwierdzających w sposób niepodważalny taki sposób wyliczenia, zebrano natomiast dane wskazujące, że liczba ta mogła być wyższa.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że Gmina liczbę użytkowników infrastruktury objętej projektem określiła na podstawie danych uzyskanych od operatora terenu w oparciu o tzw. ruch turystyczny - trend (tj. „korzystający z noclegów”, „udzielonych noclegów”) oraz filmu, gdzie wskaźnik określono na podstawie informacji, że w materiale filmowym o ZOOM-ie rocznie jest to 7000 osób odwiedzających oraz od tej liczby można liczyć potencjalny wzrost o 10%. Z danych rejestratora ruchu, zamontowanego 1 marca 2015 r. na terenie Parku ZOOM NATURY, wynikało, że liczba osób odwiedzających Park wynosiła w 2015 r. 179 928 osób. Z kolei z dokumentów dotyczących ruchu turystycznego (trend, tj. „korzystający z noclegów”, „liczba udzielonych noclegów”) wynikało, że liczba korzystających z noclegów w 2014 r. wynosiła 18 192 osób<sup>100</sup>. Przyjmując na podstawie opisanej w trakcie kontroli NIK przez Zastępcę Burmistrza metodologii wyliczenia z dostępnego w 2015 r. rejestratora ruchu (179 928 osób), że liczba użytkowników infrastruktury objętej projektem wynosiła 55 000<sup>101</sup>, wartość wskaźnika

<sup>99</sup> W treści e-maila pomiędzy pracownikiem Gminy a firmą odpowiedzialną za przygotowanie studium wykonalności z 25 i 27 stycznia 2016 r.

<sup>100</sup> Średnia roczna liczba korzystających z noclegów w latach 2004-2014 wynosiła 18 148 a liczba udzielonych noclegów ogółem w tych latach – 45 952.

<sup>101</sup> Zastępca Burmistrza m.in. wyjaśnił: Mając na uwadze dostępne archiwalne dane z licznika (brama za rok 2015 – 179 928 osób), infrastrukturę przyległą (...) oszacowano, że około 50% odwiedzających Park rekreacji może zdecydować się na przejście groblą dookoła dużego zbiornika, sformułowano również założenie, że prawdopodobnie licznik może wskazywać wejście i powrót, dlatego należy uwzględnić obniżenie ilości o kolejne 50%. Oszacowano aktywność fizyczną mieszkańców Janowa Lubelskiego oraz przywiązanie do odwiedzanych miejsc (...), dlatego przyjęto założenie, że co najmniej raz w roku każdy mieszkaniec Janowa Lubelskiego odwiedza teren przyszłego projektu (liczba mieszkańców Janowa Lubelskiego w 2015 r. wynosiła 12 073 - dane GUS). Do obliczeń przyjęto 10 000 osób - 179 928 osób \*0,5\*0,5+10 000 osób = 54 982 osób. Na podstawie opisanej metodologii wynik 55 000 odwiedzin/rocznie przyjęto jako bazowy dla terenu grobli jako obiektu, co do którego będzie zachodzić w przyszłości największa zmiana.

przy minimalnym wzroście o 11% powinna być określona na poziomie 6050 osób (55000\*0,11).

Należy przy tym zauważyć, że w ramach oceny merytorycznej za przedstawioną powyżej analizę popytu, Gmina uzyskała w trakcie oceny wniosku o dofinansowanie dwa punkty za „*kryterium użyteczności/wpływ na zwiększenie dostępności zasobów kulturowych i naturalnych objętych projektem*”, gdzie możliwe było uzyskanie punktów, jeżeli liczba odwiedzających rocznie wzrośnie o więcej niż 10% w stosunku do ostatniego roku przed realizacją projektu. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że planując projekt, Gmina przyjęła bezpiecznie wskaźnik *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach należących do dziedzictwa kulturalnego i naturalnego oraz stanowiących atrakcje turystyczne* na poziomie 1000 osób/rok. Stosując kalkulację  $7000 \cdot 0,14 = 980$  oraz dane z pierwszego czujnika „Brama”.

(akta kontroli tom I str. 13-27, 43-47, 169-196, tom II str. 165-219, 261-262)

**2.** Gmina nie prowadziła książki obiektu budowlanego dla dwóch kładek pieszych na rowie opaskowym w latach 2018-2022, co stanowiło naruszenie art. 64 ustawy Prawo budowlane. Oba obiekty nie zostały poddane okresowym kontrolom stanu technicznego, do czego była zobowiązana na podstawie art. 62 ust.1 pkt 1 lit. a. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że z uwagi na fakt, że kładki na rowie opaskowym wykonane były na początku lat 70, nie miały założonych książek obiektu budowlanego, Gmina nie posiadała wiedzy, czy były sporządzane protokoły techniczne z przeglądów tych obiektów. Wyjaśnił, że pomimo braku stosownych dokumentów z przeglądów technicznych kładek nie oznacza to, że na obiektach w latach 1970-2018 nie wykonywano przeglądów ani remontów. Kładki były na bieżąco remontowane, przejścia były bezpieczne, nigdy nie doszło na nich do wypadku, a Projekt ZOOM NATURY i KULTURY obejmował tylko remont nawierzchni i balustrad istniejących dwóch kładek. Zadeklarował, że w drugiej połowie 2022 r. zostanie założona książka obiektu budowlanego dla dwóch kładek i będą dokonywane okresowe przeglądy techniczne.

(akta kontroli tom I str. 38-39, tom II str. 114-119)

**3.** Nie zachowano należytej staranności w zakresie utrzymania obiektów infrastruktury objętej Projektem w zakresie konserwacji i prac remontowych przez komórki organizacyjne Urzędu Miejskiego odpowiedzialne za działania w tym zakresie. W ramach przeprowadzonych trzykrotnie oględzin infrastruktury wchodzącej w skład obiektów objętych Projektem stwierdzono, że w przypadku pomostu do wędkowania dla osób niepełnosprawnych balustrada balkonowa zawierała widoczne ślady korozji, pomost drewniany (belki podłużnice i poprzecznice pomostów) z drewna dębowego nie został zaimpregnowany przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi, belka poprzeczna przy poręczy prawej nie była stabilnie przytwierdzona do obiektu, płyta z tworzywa sztucznego była przytwierdzona do pomostu zastępując uszkodzone belki (dziurę w pomoście). Ponadto stwierdzono, że elementy małej architektury (metalowe i drewniane) kosze na śmieci posiadały ślady zniszczenia i zaniedbania (brak drewnianych desek, urwane metalowe zawiasy, widoczne ślady korozji). W zakresie pomostu dla niepełnosprawnych wędkarzy, Burmistrz wyjaśnił, że po przeprowadzonych

ogłędzinach, rozpoczęto prace remontowe<sup>102</sup>. Stwierdzona podczas ogłędzin płyta z tworzywa sztucznego, przytwierdzona do pomostu dla niepełnosprawnych i zastępująca uszkodzone belki (dziurę w pomoście) nie została usunięta do czasu zakończenia czynności kontrolnych. Część drewnianych ławek wymaga odświeżenia, malowania lub ponownego zaimpregnowania, metalowe elementy na kładkach pieszych na rowie opaskowym zawierają widoczne ślady korozji.

(akta kontroli tom I str. 31-35, 104-151, tom II str. 122-130, 271)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Podejmowane przez Gminę działania stanowiły spójną koncepcję realizacji zadań związanych z pozyskaniem wsparcia na ochronę dziedzictwa naturalnego oraz rozwój kulturalny Gminy. W wyniku realizacji Projektu osiągnięto zakładane wskaźniki produktu i rezultatu. Powstała w ramach Projektu infrastruktura realizowała zamierzone we wniosku o dofinansowanie cele. Beneficjent zachowywał trwałość Projektu. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niewystarczająco rzetelnym określeniu wskaźnika rezultatu w Projekcie, co spowodowane było brakiem pogłębionej analizy w zakresie określenia liczby użytkowników infrastruktury objętej Projektem, nieprowadzeniu książki obiektu budowlanego i nieobjęciu okresową kontrolą stanu technicznego dwóch kładek pieszych oraz niewłaściwym utrzymywaniu niektórych obiektów powstałych w wyniku realizacji Projektu.

## IV. Uwagi i wnioski

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

#### Wnioski

1. Przestrzeganie wymaganych terminów składania wniosków o płatność w projektach realizowanych z dofinansowaniem środków UE.
2. Określanie we wnioskach o dofinansowanie wartości wskaźników w oparciu o wiarygodną analizę.
3. Założenie książki obiektu i objęcie okresową kontrolą stanu technicznego kładek pieszych na rowie opaskowym.
4. Dokonywanie bieżących napraw i konserwacji obiektów wchodzących w skład infrastruktury wybudowanej w ramach Projektu.

#### Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

#### Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

<sup>102</sup> W zakresie: poprawy mocowania balustrady stalowej z konstrukcji pomostu, czyszczenia i malowania balustrady stalowej, impregnowania części drewnianych z poziomu terenu.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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

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

Lublin, 13 czerwca 2022 r.

Kontroler  
Ewelina Baran - Chomiuk  
inspektor kontroli państwowej  
(-)

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

.....  
*podpis*

.....  
*Podpis*