



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Administracji Publicznej

KAP.411.002.01.2017  
S/17/004/KAP

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**Tekst ujednoczony**  
**zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli**  
**z dnia 20 lipca 2018 r.**

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52  
kap@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/17/004/KAP - Prawidłowość przyznania, sprawowania nadzoru nad wykorzystaniem i rozliczenia środków z Europejskiego Funduszu Rybackiego na projekt pn. Budowa pensjonatu wraz z zakupem urządzeń do prowadzenia działalności gastronomicznej realizowany przy ul. Marynarki Polskiej 58a w Ustce
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Piotr Bielecki, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/95/2017 z dnia 20 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Michał Maćkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/96/2017 z dnia 20 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Struk, Marszałek Województwa Pomorskiego (dowód: akta kontroli str. 5)

## Słownik pojęć:

**Beneficjent** – Pan Sławomir Rojek prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą pod firmą „Paola Sławomir Rojek”

**DPROW** – Departament Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich pełniący funkcję Instytucji Pośredniczącej dla Osi 4 PO RYBY 2007 – 2013

**IP** – Instytucja Pośrednicząca dla PO RYBY 2007 – 2013 dla osi 4 – Samorząd Województwa Pomorskiego, w imieniu którego obowiązki pełnił DPROW

**IZ** – Instytucja Zarządzająca PO RYBY 2007 – 2013 – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a od 2016 r. – Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej

**LGR** – Lokalna Grupa Rybacka

**LSROR (lub strategia)** – Lokalna Strategia Rozwoju Obszarów Rybackich;

**NIK** – Najwyższa Izba Kontroli

**NSA** – Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie

**MGMiŻS** – Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej

**MRiRW** – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

**Oś 4** – oś priorytetowa 4 – „Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa”

**PINB** - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w powiecie Słupskim

**PO RYBY 2007 – 2013** – Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”

**Projekt** – projekt o nr SW11-6173-SW1101251/12 pn. Budowa pensjonatu wraz z zakupem urządzeń do prowadzenia działalności gastronomicznej realizowany przy ul. Marynarki Polskiej 58a w Ustce

**Rozporządzenie** – rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 października 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty i zwracania pomocy finansowej na realizację środków objętych osią priorytetową 4 – Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa, zawartą w programie operacyjnym „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”<sup>1</sup>

**Rozporządzenie w sprawie kosztorysowania** – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określania metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym<sup>2</sup>

**SGR** – Słowińska Grupa Rybacka, pełniąca rolę Lokalnej Grupy Rybackiej;

**Umowa** – umowa o dofinansowanie nr 00345-6173-SW1101251/12/13 z dnia 27 listopada 2012 r.

**UMWP** – Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

**Ustawa o NIK** – Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>3</sup>

**WINB** – Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego

**Wniosek o dofinansowanie** – wniosek złożony przez beneficjenta

**WSA** – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>4</sup> prawidłowość weryfikacji wniosku o dofinansowanie, sprawowania nadzoru nad wykorzystaniem i rozliczenia środków z Europejskiego Funduszu Rybackiego przyznanych przez IP na projekt pn. *Budowa pensjonatu wraz z zakupem urządzeń do prowadzenia działalności gastronomicznej realizowany przy ul. Marynarki Polskiej 58a w Ustce.*

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie NIK, IP nierzetelnie zweryfikowała wniosek o dofinansowanie beneficjenta, w którym zakres jego inwestycji nie był do końca sprecyzowany. Dopiero dwa lata po złożeniu do SGR wniosku o dofinansowanie i półtora roku po przyznaniu dofinansowania przez IP, beneficjent otrzymał pozwolenie na budowę. Kontrola NIK ustaliła, że beneficjent realizował inwestycję polegającą na budowie obiektu mieszkalno – usługowego, a nie pensjonatu jak określił we wniosku o dofinansowanie, zaś IP nie reagowała na sygnały o zasadniczych problemach beneficjenta z uzyskaniem pozwolenia na budowę i innym charakterze inwestycji beneficjenta, co NIK ocenia, jako działania nierzetelne. W szczególności IP wyraziła zgodę na wniosek beneficjenta o podział operacji na dwa etapy (pierwszy – zakup urządzeń do produkcji lodów, drugi – budowa pensjonatu z wyposażeniem) i wielokrotnie przedłużała termin realizacji operacji, łącznie o ponad 18 miesięcy od pierwotnie zakładanego we wniosku o dofinansowanie (dochodząc do końcowego terminu rozliczenia PO RYBY 2007-2013). IP nie zwracała przy tym uwagi na narastające ryzyko nieosiągnięcia celu operacji przez beneficjenta. Weryfikacja wniosków o płatność beneficjenta i czynności kontrolne dokonane przez DPROW w miejscu realizacji inwestycji były nierzetelne, a postępowanie w sprawie zwrotu środków prowadzone przez DPROW trwało około sześciu miesięcy, z czego ostatnie trzy bez zaistnienia nowych okoliczności i dowodów.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 1540, ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. 2004 r., Nr 130, poz. 1389.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

Powyższą ocenę uzasadniają stwierdzone nieprawidłowości polegające na:

- 1) nierzetelnym zweryfikowaniu wniosku o dofinansowanie z powodu niewyjaśnienia rozbieżności pomiędzy oświadczeniem projektanta zawartym w kosztorysie inwestorskim, a informacjami zamieszczonymi przez beneficjenta w studium wykonalności i oświadczeniu nr 2, załączonymi do wniosku,
- 2) nierzetelnym zweryfikowaniu wniosku beneficjenta z 2 marca 2015 r. o zmianę umowy, który dotyczył zmiany nazwy obiektu z pensjonatu na dom wczasowy,
- 3) braku w dokumentacji IP wypełnionego druku oświadczenia beneficjenta (O-1), stanowiącego załącznik do umowy, co było niezgodne z zapisami Książki Procedur PO „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”,
- 4) nierzetelnej weryfikacji przez IP wniosku beneficjenta o aneks nr 5 do umowy, tj. bez sprawdzenia, na czym polegały problemy beneficjenta z uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie obiektu,
- 5) przyznaniu beneficjentowi zaliczki przez IP na drugi etap realizacji operacji, bez uwarunkowania jej wypłaty uzyskaniem ostatecznego pozwolenia na budowę,
- 6) dokonaniu przez DPROW nierzetelnej weryfikacji wniosku o płatność pośrednią w zakresie miejsca przechowywania i użytkowania zakupionych urządzeń do produkcji lodów,
- 7) nienależytym sprawowaniu przez DPROW nadzoru nad wykonywaniem przez beneficjenta jego obowiązków w zakresie sprawozdawczości,
- 8) przekazaniu przez DPROW nierzetelnych informacji do IZ w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości przy rozliczaniu o wniosku o płatność końcową,
- 9) trzykrotnym wezwaniu beneficjenta do dostarczenia dziennika budowy oraz pozwolenia na użytkowanie z klauzulą ostateczności, co było niezgodne z § 42 ust. 8 rozporządzenia, który przewiduje możliwość dwukrotnego wezwania oraz wyznaczeniu przy tym 35 dniowego terminu, co było niezgodne z § 42 ust. 7 rozporządzenia, który przewiduje termin 14 dni na usunięcie braków lub złożenia wyjaśnień,
- 10) nierzetelnym zrealizowaniu przez DPROW czynności kontrolnych u beneficjenta w miejscu realizacji inwestycji,
- 11) braku działań przez DPROW w związku z orzeczeniem WSA z 1 kwietnia 2015 r. oraz skargą z 26 lutego 2015 r. dotyczącą projektu, które wskazywały na wysokie ryzyko nieosiągnięcia celu głównego przez beneficjenta, w szczególności IP nie podjęła działań kontrolnych,
- 12) przewlekłym podejmowaniu działań przez DPROW w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wydania decyzji o zwrocie środków przez beneficjenta.

NIK zauważa, że pomimo przewlekłego postępowania administracyjnego IP wydała 24 lutego 2017 r. decyzję o zwrocie środków, uzasadniając ją nieosiągnięciem przez beneficjenta celu głównego operacji w terminie określonym w umowie, a decyzja ta została utrzymana w mocy w II instancji.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Wybór projektu**

Opis stanu  
faktycznego

W dniu 29 października 2010 r. pomiędzy MRiRW, a SGR została zawarta umowa o warunkach i sposobie realizacji LSROR<sup>5</sup>. Na podstawie tej umowy SGR zobowiązała się do stworzenia i realizacji LSROR m.in. w mieście i gminie Ustka,

<sup>5</sup> Umowa zawarta pomiędzy MRiRW, reprezentowanym przez Sekretarza Stanu pana Kazimierza Plocke, a SGR, reprezentowanym przez jego Prezesa – Pana Macieja Karasia oraz jego Sekretarza – pana Leszka Kasprowicza.

w tym do osiągnięcia wynikających ze strategii celów ogólnych i szczegółowych. W ramach realizacji ww. strategii SGR została zobowiązana m.in. do przeprowadzania postępowania w sprawie wyboru operacji do dofinansowania w ramach PO RYBY 2007-2013, sprawdzenia zgodności zgłoszonych operacji z LSROR oraz do wyboru operacji na podstawie kryteriów oceny wskazanych w strategii.

Pismem z 21 marca 2012 r. SGR przekazała do UMWP wnioski o podanie do publicznej wiadomości ogłoszenia o możliwości składania za pośrednictwem SGR wniosków o dofinansowanie projektów w ramach PO RYBY 2007-2013, środka 4.1 - „Rozwój obszarów zależnych od rybactwa z wyłączeniem realizacji operacji polegających na funkcjonowaniu LGR oraz nabywaniu umiejętności i aktywizacji lokalnych społeczności”, objętego osią 4. Zarząd Województwa Pomorskiego ogłosił nabór w terminie 8 maja – 11 czerwca 2012 r.

IZ dla tego programu było MRiRW, a od 2016 r. – MGMIŻŚ. IP dla projektów realizowanych w Województwie Pomorskim w ramach osi 4 był UMWP (obsługę prowadził DPROW).

Operacje zgłoszone przez beneficjentów do dofinansowania w ramach ww. naboru musiały być zgodne z LSROR, tj. m.in. wnioskodawca na obszarze gmin objętych strategią powinien prowadzić działalność w sektorze rybackim lub działalność związaną z obsługą sektora rybactwa, np. poprzez produkcję, konserwację lub naprawę sprzętu służącego do prowadzenia działalności połowowej. Ponadto, operacja powinna przyczynić się do osiągnięcia co najmniej jednego celu szczegółowego LSROR i być zgodna z co najmniej jednym środkiem wskazanym w strategii.

(dowód: akta kontroli str. 56-62, 82-106, 172-269, 287-289, 1094, 1096-1099, 1101-1102, 1111-1117, 2951)

W dniu 9 maja 2012 r. beneficjent prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą pod firmą „Paola Sławomir Rojek” złożył do SGR w ramach ww. naboru wniosek o dofinansowanie projektu pod nazwą „Budowa pensjonatu wraz z zakupem urządzeń do prowadzenia działalności gastronomicznej realizowany przy ul. Marynarki Polskiej 58a w Ustce”. Do wniosku o dofinansowanie beneficjent dołączył:

- zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej,
- wydruk z CEiDG (aktualny na dzień 8 maja 2012 r.),
- umowę użyczenia działki 154/26 w Ustce wraz ze zgodą właściciela działki na zrealizowanie inwestycji,
- dokument pn. „kosztorys inwestorski”, sporządzony bez projektu budowlanego, co nie odpowiadało wymogom określonym w § 3 ust. 1 pkt. 1 rozporządzenia w sprawie kosztorysowania,
- oferty handlowe na urządzenia do kawiarni,
- studium wykonalności dla operacji,
- szczegółowy opis operacji
- trzy faktury wystawione przez beneficjenta za naprawę sieci rybackich z marca i kwietnia 2012 r. (na okoliczność potwierdzenia prowadzenia przez beneficjenta działalności w sektorze rybackim).

Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie, realizacja operacji miała polegać na budowie pensjonatu (całorocznego) na 24 miejsca noclegowe z usługami wraz z zakupem wyposażenia (tj. m.in. oprogramowania do obsługi recepcji, urządzeń do kawiarni, mebli, sprzętu AGD, RTV). Beneficjent wskazał w tym wniosku, że operacja dotyczy budowy budynku usługowego z przeznaczeniem

na prowadzenie działalności turystycznej: pensjonatowej wraz z usługami gastronomicznymi (kawiarnia) z możliwością produkcji własnych lodów, podkreślając, iż budowa budynku umożliwi prowadzenie działalności gospodarczej poza sektorem rybactwa.

(dowód: akta kontroli str. 300-486)

W dniu złożenia wniosku o dofinansowanie, tj. 9 maja 2012 r. beneficjent nie dysponował dokumentacją projektową (została ona opracowana w marcu 2013 r.) oraz pozwoleniem na budowę budynku, będącego przedmiotem operacji. Ostateczne pozwolenie na budowę beneficjent uzyskał 25 września 2014 r.

Z analizy wpisów do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej wynika, że działalność beneficjenta w sektorze rybackim, która uprawniała go do aplikowania, zarejestrowano 23 marca 2012 r.<sup>6</sup>, tj. na 47 dni przed złożeniem wniosku o dofinansowanie projektu, który zakładał reorientację rybackiej działalności beneficjenta. Beneficjent został członkiem zwyczajnym SGR w dniu 7 maja 2012 r. (należy zwrócić uwagę, że beneficjent został członkiem SGR 2 dni przed złożeniem wniosku o dofinansowanie).

Beneficjent formalnie spełniał warunki przyznania mu pomocy z PO RYBY 2007-2013, które zostały określone w przygotowanej przez SGR i zatwierdzonej przez IZ LSROR.

(dowód: akta kontroli str. 53-81,172-269, 300-570, 975-999, 1127-1135, 2150-2575, 2936-2950)

Jednogłośnie uchwałą dziewięcioosobowego Komitetu Wyboru Projektów SGR<sup>7</sup> z dnia 12 lipca 2012 r. ww. operacja została wybrana do dofinansowania uzyskując 24,17 pkt (9 miejsce na liście operacji wybranych). Przyznana kwota dofinansowania wyniosła zgodnie z wnioskiem 448 668,27 zł. Do kryteriów wyboru projektów, podlegających ocenie należały:

- efekty uzyskane w wyniku realizacji operacji (promocja spożycia ryb, wędkarstwa, lokalnych tradycji rybackich, wprowadzenie lub poszerzenie działalności w zakresie usług bądź produktów do tej pory nieoferowanych przez beneficjenta),
- innowacyjność głównego zakresu projektu (według określonych kryteriów),
- liczba projektów złożonych przez beneficjenta i wybranych wcześniej przez SGR do dofinansowania (im mniej, tym większa szansa uzyskania dofinansowania),
- posiadanie siedziby lub miejsca stałego zameldowania na obszarze objętym LSROR nie krócej niż 3 lata przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie,
- członkostwo w SGR i uregulowanie składek,
- oddziaływanie operacji na rozwój obszaru objętego LSROR (stworzenie nowych miejsc pracy, wydłużenie sezonu turystycznego).

Za każde kryterium członkowie Komitetu Wyboru Projektów przyznawali, według swojej oceny, określoną liczbę punktów w odniesieniu do złożonych w naborze projektów.

(dowód: akta kontroli str. 53-76, 107-140, 270-277, 290-299, 2951)

W dniu 25 lipca 2012 r. wniosek beneficjenta wraz z ww. uchwałą, wpłynął do UMWP. W związku z weryfikacją wniosku beneficjent 18 października 2012 r. został wezwany przez IP do usunięcia braków/złożenia wyjaśnień m.in. w zakresie:

- zdefiniowania celu operacji,

<sup>6</sup> W tym dniu beneficjent dodał do wykonywanej działalności gospodarczej w CEiDG kody PKD 13.94.Z - produkcja wyrobów powroźniczych, lin, szpagatów i wyrobów sieciowych oraz 33.19.Z - naprawa i konserwacja pozostałego sprzętu i wyposażenia.

<sup>7</sup> Nr 61/2/2012.

- kosztów zakupu wyposażenia,
- terminu realizacji operacji,
- poświadczenia za zgodność z oryginałem kopii dokumentu tożsamości,
- ofert na wyposażenie, poprawek w studium wykonalności,
- szczegółowego opisu operacji,
- daty otrzymania zaliczki,
- zaświadczenia o numerze rachunku bankowego oraz zapewnienia należytych gwarancji technicznych operacji.

W dniu 7 listopada 2012 r. beneficjent uzupełnił swój wniosek w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 300-570)

Ustalona  
nieprawidłowość

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

1. DPROW nierzetelnie zweryfikował wniosek beneficjenta o dofinansowanie, gdyż nie wyjaśnił rozbieżności pomiędzy oświadczeniem projektanta zawartym w kosztorysie inwestorskim, a informacjami zamieszczonymi przez beneficjenta w studium wykonalności i oświadczeniu nr 2, załączonymi do wniosku. Z dołączonego do wniosku o dofinansowanie oświadczenia nr 2 z 7 maja 2012 r. oraz treści studium wykonalności (str. 11) wynika, że beneficjent nie posiadał wówczas dokumentacji projektu budowlanego.

Zgodnie z pkt. 5 Załącznika nr 1 do rozporządzenia, do wniosku o dofinansowanie dołącza się dokumenty potwierdzające planowane koszty, w tym kosztorys inwestorski, albo otrzymane przez ubiegającego się o dofinansowanie oferty związane z realizacją operacji. Do wniosku o dofinansowanie projektu złożonego do UMWP 25 lipca 2012 r. beneficjent załączył dokument pn. „kosztorys inwestorski” z 30 marca 2012 r.

Ponadto z ustaleń kontroli NIK wynika, że sporządzony rok później projekt budowlany, był niezgodny z załączonym do wniosku o dofinansowanie dokumentem pn. „kosztorys inwestorski” m.in. w odniesieniu do przyjętej powierzchni użytkowej budynku (w kosztorysie 174,6 m<sup>2</sup>, podczas gdy w projekcie budowlanym 189,55 m<sup>2</sup>) oraz liczby pomieszczeń (odpowiednio trzy zamiast czterech).

Dyrektor DPROW wyjaśniła, że (...) dołączony do wniosku o dofinansowanie kosztorys inwestorski zawiera m.in. tabelę elementów scalonych oraz przedmiar robót określający ilość robót konkretnego zadania, co umożliwiło określenie zakresu robót budowlanych oraz ich kosztów. (...) dołączenie do wniosku o dofinansowanie kosztorysu inwestorskiego jest obligatoryjne, gdy ubiegający się o dofinansowanie zalicza do kosztów kwalifikowalnych wniesione nakłady rzeczowe (co nie miało miejsce w omawianym projekcie). (...). Żaden dokument, (...) nie wskazują, że kosztorys inwestorski wymagany jest dla robót budowlanych w każdym przypadku niezależnie od statusu wnioskodawcy i z pominięciem sytuacji, o której mowa w pkt. 10 Załącznika nr 1 do Rozporządzenia wdrożeniowego. W omawianym projekcie, wnioskodawca mógł zatem przedstawić oferty, do sporządzenia których dokumentacja projektowa nie jest wymagana. (...)

W ocenie NIK przytoczony pkt. 10 rozporządzenia, nie ma zastosowania w opisywanym przypadku, gdyż został on uchylony z dniem 2 grudnia 2011 r.

a więc przed podaniem do publicznej wiadomości informacji o możliwości składania wniosków o dofinansowanie tych operacji<sup>8</sup>.

NIK podziela opinię, iż stosownie do pkt. 5 zał. nr 1 do rozporządzenia, zamiast kosztorysu inwestorskiego wnioskodawca mógł załączyć do wniosku oferty na wykonanie robót budowlanych, niemniej nie uczynił tego do dnia podpisania umowy o dofinansowanie. Oferty takie beneficjent załączył dopiero do wniosku o płatność końcową w czerwcu 2015 r., gdy dysponował już projektem budowlanym.

Powyższa nieprawidłowość skutkowałą zawarciem umowy o dofinansowanie projektu, którego zakres rzeczowy nie był w pełni znany DPROW.

(dowód: akta kontroli str. 300-570, 1127-1149, 1487-1491, 2397-2575)

W ocenie NIK powyższa nieprawidłowość, świadczy również o sprawowaniu niewłaściwego nadzoru przez Dyrektora DPROW nad osobami przeprowadzającymi weryfikację wniosku o dofinansowanie złożonego przez beneficjenta.

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie z uwagi na nierzetelną weryfikację wniosku o dofinansowanie z powodu niewyjaśnienia rozbieżności pomiędzy oświadczeniem projektanta zawartym w kosztorysie inwestorskim, a informacjami zamieszczonymi przez beneficjenta w dokumentach załączonych do wniosku. Skutkiem tego DPROW zawarł z beneficjentem umowę o dofinansowanie, której zakres rzeczowy nie był w pełni znany DPROW.

## 2. Zawarcie umowy oraz aneksów

Opis stanu faktycznego

W dniu 27 listopada 2012 r. została zawarta między Samorządem Województwa Pomorskiego, a beneficjentem umowa o przyznaniu dofinansowania na realizację operacji pod tytułem „Budowa pensjonatu wraz z zakupem urządzeń do prowadzenia działalności gastronomicznej”<sup>9</sup>. W wyniku realizacji operacji opisanej we wniosku o dofinansowanie, miał zostać osiągnięty cel w postaci reorientacji działalności gospodarczej związanej z sektorem rybactwa poprzez rozwój działalności turystycznej i gastronomicznej. Zgodnie z umową, beneficjent zobowiązał się do realizacji operacji w jednym etapie. Umowa przewidywała, że na realizację operacji beneficjent w terminie 60 dni od ustanowienia zabezpieczenia, tj. weksła in blanco, otrzyma zaliczkę w wysokości 100% wsparcia, tj. 448 668,27 zł. Beneficjent zobowiązał się złożyć wniosek o płatność z tytułu realizacji operacji w terminie do dnia 31 grudnia 2013 r.

W dniu 22 stycznia 2013 r. zostały wystawione przez DPROW: Zlecenie płatności ze środków europejskich oraz Zlecenie płatności ze środków współfinansowania krajowego<sup>10</sup> dla Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007 – 2013”. W dniu 4 marca 2013 r. ARiMR dokonała wypłaty zaliczki w ww. wysokości. Zabezpieczeniem

<sup>8</sup> Zob. § 2 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23 listopada 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty i zwracania pomocy finansowej na realizację środków objętych osią priorytetową 4 - Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa, zawartą w programie operacyjnym „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” (Dz. U. z 2011 r. Nr 261, poz. 1563).

<sup>9</sup> Umowa została zawarta w ramach Środka 4.1 „Rozwój obszarów zależnych od rybactwa” objętego osią priorytetową 4 – Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”.

<sup>10</sup> Oba dokumenty dotyczą zlecenia wypłaty zaliczki dla beneficjenta.

wykonania umowy przez beneficjenta był weksel in-blanco, złożony w dniu podpisania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 572-694, 1078-1083, 1206-1211)

W dniu 16 stycznia 2013 r., z inicjatywy DPROW, został podpisany aneks nr 1 do umowy, który dotyczył korekty numeru rachunku bankowego przeznaczonego do obsługi zaliczki dla beneficjenta.

Pismem z dnia 2 grudnia 2013 r. beneficjent złożył do DPROW wnioski o zawarcie aneksu nr 2 do umowy. Beneficjent wniósł o zmianę sposobu wypłaty zaliczek w dwóch transzach i rozliczenie pomocy w dwóch etapach, z których pierwszy miał polegać na zakupie urządzeń do kawiarni, a drugi na budowie budynku, gdzie urządzenia te miały być użytkowane. Beneficjent wniósł o zmianę terminów realizacji projektu i złożenia wniosków o płatność, a także o zaakceptowanie zmiany dotyczącej ilości i rodzaju urządzeń do kawiarni, które faktycznie zostały przez niego zakupione w czerwcu 2013 r. Zakupione przez beneficjenta urządzenia były inne niż wskazane w ofertach załączonych do wniosku o dofinansowanie, a przed zakupem urządzeń beneficjent nie przekazał do DPROW zaktualizowanych ofert.

Wniosek o wydłużenie terminu realizacji operacji Beneficjent uzasadnił przedłużającym się postępowaniem w sprawie wydania pozwolenia na budowę. Beneficjent wskazał w uzasadnieniu swojego wniosku, iż Starosta Słupski wydał pozwolenie na budowę nr 542/13 z dnia 13 sierpnia 2013 r. w sprawie budowy budynku mieszkalno-usługowego wraz z wewnętrzną linią zasilania energetycznego na działce nr 154/26, w miejscowości Ustka, przy ulicy Portowej<sup>11</sup>. W postępowaniu odwoławczym Wojewoda Pomorski decyzją z dnia 7 października 2013 r. uchylił przedmiotową decyzję w sprawie pozwolenia na budowę i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Po przeprowadzeniu ponownego postępowania, Starosta Słupski wydał pozwolenie na budowę nr 791/13 z 24 października 2013 r. Od tej decyzji strony niezadowolone z rozstrzygnięcia wniosły odwołanie do Wojewody Pomorskiego. W chwili złożenia przez beneficjenta wniosku o aneks nr 2, sprawę ponownie rozpatrywał organ II instancji. Wojewoda Pomorski 30 stycznia 2014 r. uchylił ponownie decyzję o pozwoleniu na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 695-784, 2279-2280, 2290-2575)

Pismem z dnia 9 grudnia 2013 r., w związku z wnioskiem beneficjenta o podział projektu na dwa etapy, DPROW wezwał go do zwrotu niewykorzystanej zaliczki w kwocie 270 452,55 zł, co beneficjent uczynił w dniu 18 grudnia 2013 r.

W dniu 27 grudnia 2013 r. beneficjent, przed akceptacją przez DPROW wniosku o zawarcie aneksu nr 2, złożył wniosek o płatność pośrednią za pierwszy etap operacji. Rozpatrzenie tego wniosku zostało wstrzymane do czasu podpisania aneksu nr 2, co nastąpiło w dniu 5 lutego 2014 r.

DPROW zaakceptował wówczas wniosek beneficjenta o aneks nr 2 w całości. Realizację operacji podzielono na dwa etapy i przewidziano rozliczenie pomocy po zakończeniu każdego z etapów w transzach: pierwsza transza w wysokości 178 215,72 zł oraz druga transza w wysokości 270 452,55 zł<sup>12</sup>. Ponadto, w aneksie określono, że złożenie wniosków o płatność miało nastąpić po realizacji każdego z etapów operacji odpowiednio w terminach do 31 grudnia 2013 r. i do 31 marca 2015 r.

<sup>11</sup> Ulica Portowa została podana we wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, natomiast ul. Marynarki Polskiej została określona we wniosku o dofinansowanie, niemniej jednak oba adresy dotyczą tej samej lokalizacji – działki nr 154/26 w Ustce położonej pomiędzy tymi ulicami.

<sup>12</sup> W dniu 7 lipca 2014 r. DPROW wystawił do ARiMR zlecenie płatności, natomiast 24 lipca 2014 r. ARiMR dokonała wypłaty zaliczki dla beneficjenta w łącznej wysokości 270 452,55 zł.

Jak wyjaśniła Dyrektor DPROW, prośba beneficjenta o zmianę nazwy i ilości urzędzeń do kawiarni określonych we wniosku o dofinansowanie została zaakceptowana poprzez fakt zawarcia aneksu nr 2 do umowy.

(dowód: akta kontroli str. 695-784, 1118-1135, 1195-1269, 1370-1378)

Z inicjatywy DPROW w dniu 9 kwietnia 2014 r. podpisano aneks nr 3 do umowy, który dotyczył zmiany umowy w zakresie wypłaconej pierwszej transzy zaliczki i zwróconej części niewykorzystanej zaliczki.

We wniosku o aneks nr 4 z dnia 27 maja 2014 r. beneficjent poinformował, że Wojewoda Pomorski decyzją z dnia 30 stycznia 2014 r. uchylił decyzję Starosty Słupskiego o pozwoleniu na budowę z 24 października 2013 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Po przeprowadzeniu ponownego postępowania Starosta Słupski wydał kolejną, trzecią pozytywną decyzję o pozwoleniu na budowę nr 265/14 z dnia 5 maja 2014 r. w sprawie budowy budynku mieszkalno-usługowego wraz z wewnętrzną linią zasilania energetycznego na działce nr 154/26 w miejscowości Ustka, przy ulicy Portowej. Ponadto beneficjent na podstawie zaświadczenia Starosty Słupskiego z dnia 22 maja 2014 r. poinformował, że nie wpłynęło odwołanie od ww. decyzji o pozwoleniu na budowę<sup>13</sup>.

Na wniosek beneficjenta, w dniu 20 czerwca 2014 r. strony podpisały aneks nr 4 do umowy, który przesunął termin wypłaty drugiej transzy zaliczki na sierpień 2014 r. oraz termin realizacji drugiego etapu operacji i złożenia wniosku o płatność na maj 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 785-881, 2216-2219, 2258)

W dniu 26 lutego 2015 r.<sup>14</sup> jedna ze stron postępowania o wydanie pozwolenia na budowę inwestycji, realizowanej przez beneficjenta, poinformowała pisemnie DPROW, że przed WSA w Gdańsku toczy się postępowanie sądownoadministracyjne w przedmiocie skargi na decyzję Starosty Słupskiego udzielającej tego pozwolenia oraz o wyznaczonym terminie rozprawy w dniu 1 kwietnia 2015 r. Ponadto w piśmie wskazano, że obiekt zgodnie z dokumentacją projektową ma mieć charakter mieszkalno-usługowy, tymczasem dotacja została udzielona na budowę pensjonatu. DPROW nie podjął rzetelnych działań zmierzających do wyjaśnienia okoliczności podniesionych w ww. piśmie. NIK zauważa bowiem, że zgodnie z art. 36 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych<sup>15</sup> pensjonaty to obiekty posiadające co najmniej 7 pokoi, świadczące dla swoich klientów całodzienne wyżywienie. Tymczasem obiekt wybudowany przez beneficjenta posiadał 4 pokoje i nie zapewniał całodziennego wyżywienia (opis poniżej, w sekcji nieprawidłowości).

Pismem z 2 marca 2015 r. beneficjent wniósł o zmianę zapisów umowy w zakresie zmiany nazwy użytej w tytule operacji z budowy pensjonatu na budowę domu wczasowego. W odpowiedzi, pismem z 24 marca 2015 r., DPROW poinformował beneficjenta, iż nazewnictwo przedmiotu operacji jest „kwestią techniczną”, natomiast istotą projektu jest fakt osiągnięcia celu zdefiniowanego przez beneficjenta, z zastrzeżeniem konieczności uzyskania odpowiednich pozwoleń/uzgodnień dotyczących realizowanej inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 882-893, 1039-1046, 1057-1063)

W dniu 25 maja 2015 r. beneficjent wniósł do IP o przesunięciu terminu złożenia wniosku o płatność końcową do 30 czerwca 2015 r., uzasadniając wniosek

<sup>13</sup> Z dokumentów uzyskanych przez NIK od Starosty Słupskiego, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynika, że beneficjent składając wniosek o aneks z dnia 27 maja 2014 r. posługiwał się informacją uzyskaną w zaświadczeniu Starosty Słupskiego z dnia 22 maja 2014 r. która była niezgodna z prawdą, gdyż dzień wcześniej do Starostwa wpłynęło odwołanie jednej ze stron od ww. decyzji.

<sup>14</sup> Data wpływu do DPROW – 3 marca 2015 r.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1553, ze zm.

przedłużającym się procesem odbioru robót budowlanych i wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu. DPROW nie zweryfikował jednak, na czym polegały problemy beneficjenta związane z uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie, pomimo posiadania od 3 marca 2015 r. informacji o postępowaniu przed WSA w tej sprawie. W dniu 19 czerwca 2015 r. IP podpisała z beneficjentem aneks nr 5 do umowy zgodny z jego wnioskiem (opis poniżej, w sekcji nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 894-922, 1118-1126)

W kwestii możliwości ponownego wykorzystania środków finansowych PO RYBY 2007 – 2013 przez beneficjentów, Dyrektor DPROW wyjaśniła, że podejście IZ wiąże ocenę dostępności środków z etapem i czasem weryfikacji wniosku o dofinansowanie, co w praktyce oznaczało brak możliwości wykorzystania uprzednio zakontraktowanych środków. Nie dotyczyło jedynie sytuacji, w której nie doszło do podpisania umowy o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 1150-1165)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Do umowy o dofinansowanie projektu nie załączono wypełnionego druku oświadczenia O-1 (oświadczenie o niepozostawaniu w związku małżeńskim), co było niezgodne z zapisami Książki Procedur PO „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”.

Dyrektor DPROW wyjaśniła, że (...) teczka sprawy nie zawiera oświadczenia O-1 (...), które mogło zostać przekazane beneficjentowi.

(dowód: akta kontroli str. 572-694, 1118-1149)

2. DPROW przyznał beneficjentowi w aneksie nr 2, zawartym 5 lutego 2014 r., zaliczkę w na drugi etap realizacji operacji, bez uwarunkowania jej wypłaty uzyskaniem ostatecznego pozwolenia na budowę, co w ocenie NIK, należy uznać za działanie nierzetelne. Zdaniem NIK, IP powinna kierować się m.in. zabezpieczeniem interesu publicznego, biorąc pod uwagę ryzyka związane z realizacją operacji.

Zlecenie wypłacenia zaliczki na drugi etap realizacji projektu, zostało przekazane do realizacji do ARiMR 7 lipca 2014 r., tj. ponad 19 miesięcy od podpisania umowy a beneficjent nie posiadał nadal ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę. Ponadto, DPROW od 5 grudnia 2013 r. posiadał od beneficjenta informacje o problemach związanych z dwukrotnym uchycieniem decyzji pozwolenia na budowę. Ponadto NIK zauważa, że trzecia decyzja o pozwoleniu na budowę wydana 5 maja 2014 r. nie była ostateczna w dniu przekazania zlecenia wypłaty zaliczki do ARiMR.

Jak wynika z wyjaśnień zastępcy Dyrektora DPROW, okoliczności uzyskania decyzji pozwolenia na budowę nie poddano analizie prawnej przed podjęciem decyzji o zawarciu aneksu nr 2.

Dyrektor DPROW wyjaśniła, że *określając warunki wypłaty zaliczki w umowie o dofinansowanie DPROW kierował się zapisami (...) Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego oraz formularza umowy o dofinansowanie, przygotowanego i przekazanego przez Instytucję Zarządzającą, tj. (ówcześnie) Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. (...).*

(dowód: akta kontroli str. 709-784, 1118-1135, 1370-1378, 2258, 2216-2219)

3. DPROW nierzetelnie zweryfikował wniosek beneficjenta z 2 marca 2015 r. o zmianę zapisów umowy o dofinansowanie.

Pismem z dnia 2 marca 2015 r. beneficjent wniósł o zmianę zapisów wniosku o dofinansowanie, poprzez zastąpienie sformułowania „budowa pensjonatu (całorocznego) na 24 miejsca noclegowe, z usługami” na „budowę domu wczasowego (całorocznego) na 24 miejsca noclegowe z usługami”. W uzasadnieniu, beneficjent wskazał, w odniesieniu do wybudowanego przez siebie obiektu, że nie może używać nazwy pensjonat, ponieważ zgodnie z art. 36 pkt 3 ustawy o usługach turystycznych pensjonaty to obiekty posiadające co najmniej 7 pokoi, świadczące dla swoich klientów całodzienne wyżywienie. Tymczasem obiekt wybudowany przez beneficjenta posiadał 4 pokoje i nie zapewniał całodziennego wyżywienia. Beneficjent wskazał także, że nieuprawnione posługiwanie się oznaczeniem obiektu hotelarskiego jest wykroczeniem i podlega karze.

W odpowiedzi DPROW wskazał, że nazewnictwo przedmiotu operacji, tj. obiektu z miejscami noclegowymi, jest „kwestią techniczną”, natomiast istotą projektu jest fakt osiągnięcia celu zdefiniowanego przez beneficjenta, z zastrzeżeniem konieczności uzyskania odpowiednich pozwoleń/uzgodnień dotyczących realizowanej inwestycji.

Dyrektor DPROW wyjaśniła, że (...) *sam tytuł projektu (...), czy nazewnictwo obiektu nie ma istotnego znaczenia z punktu widzenia prawidłowości realizacji projektu i celu operacji. Pozwolenia/uzgodnienia wydawane są przez odpowiednie, uprawnione do tego organy. (...), zgodnie z zapisami art. 35 ust. 1 Ustawy Prawo budowlane (...), przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (...) właściwy organ zobowiązany jest sprawdzić: 1) zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...); 2) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi; 3) kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń (...).*

Zdaniem NIK przytoczone przez beneficjenta we wniosku okoliczności, w powiązaniu z informacjami przekazanymi IPwe wnioskach o aneksy nr 2 i 4, które opisano wcześniej, wskazywały, że beneficjent nie zrealizuje projektu określonego w umowie o dofinansowanie. Wbrew stanowisku DPROW nazwa obiektu budowlanego miała znaczenie albowiem określała jego funkcję i przyszły sposób użytkowania. Z informacji przekazanych we wnioskach o aneksy nr 2 i 4 wynikało jednoznacznie, że beneficjent wybudował budynek mieszkalno-usługowy (budynek kategorii XVII), a nie pensjonat, ani dom wczasowy (budynki zakwaterowania turystycznego – kategoria XIV). Cel zdefiniowany w umowie o dofinansowanie nie mógł być osiągnięty poprzez wybudowanie budynku mieszkalno-usługowego.

(dowód: akta kontroli str. 882-893, 1127-1135)

4. DPROW nie podjął działań kontrolnych, zmierzających do wyjaśnienia zagadnień poruszonych w złożonej skardze z 26 lutego 2015 r., choć 4 marca 2015 r. beneficjent sam, wnosząc o zmianę umowy o dofinansowanie, zgłosił kwestie zmiany charakteru obiektu, będącego przedmiotem wniosku o dofinansowanie. Ponadto wyrok WSA z dnia 1 kwietnia 2015 r. pozbawił beneficjenta możliwości zakończenia robót inwestycyjnych zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>16</sup>.

Jak wynika ze złożonych wyjaśnień przez Panią Anetę Gajger – zastępcę Dyrektora DPROW, działania podjęte przez departament, w kierunku wyjaśnienia zgłoszonych nieprawidłowości, były związane jedynie z rozpatrzeniem złożonego

<sup>16</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.

prawie równolegle wniosku o aneks beneficjenta w zakresie tytułu operacji. Ponadto Pani Aneta Gajger wyjaśniła, że przeprowadzone działania miały na celu (...) analizę stanu sprawy oraz treści ww. pism. Pismem z dnia 24 marca 2015 r. beneficjent został poinformowany, iż „(...) istotą projektu jest fakt osiągnięcia celu zdefiniowanego przez beneficjenta, z zastrzeżeniem konieczności uzyskania odpowiednich pozwoleń/uzgodnień dotyczących realizowanej inwestycji”. Z tego rodzaju spotkań nie są sporządzane notatki, gdyż stanowią rutynowe działanie Kierownictwa DPROW (...). W tym miejscu należy podkreślić, że pismem (...) z 8 listopada 2016 r., DPROW zwrócił się do IZ zapytaniem o stanowisko dotyczące rozliczenia całości projektu. W piśmie, DPROW opisał sytuację związaną z ww. projektem, w tym na uchylene przez WSA decyzji o pozwoleniu na budowę, a w konsekwencji brak pozwolenia na użytkowanie obiektu oraz wniesienie przez beneficjenta skargi do NSA (...).

(dowód: akta kontroli str. 300-571, 887-893, 1030-1038, 1064-1074, 1118-1379, 1779, 2150-2581, 2895-2923)

5. DPROW zawarł z beneficjentem aneks nr 5, bez zweryfikowania informacji o toczącym się postępowaniu przed WSA i o innym charakterze inwestycji (obiekt mieszkalno – usługowy zamiast pensjonatu), co było działaniem nierzetelnym.

W dniu 25 maja 2015 r. beneficjent wniósł do UMWP o przesunięcie terminu złożenia wniosku o płatność drugiego etapu operacji do 30 czerwca 2015 r., uzasadniając wniosek przedłużającym się procesem odbioru robót budowlanych i wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu. DPROW nie zweryfikował, na czym polegały problemy beneficjenta, pomimo, że od dnia 3 marca 2015 r.<sup>17</sup> posiadał wiedzę, iż w dniu 1 kwietnia 2015 r. miała się odbyć rozprawa przed WSA w przedmiocie skargi na decyzję o pozwoleniu na budowę, oraz że obiekt ma inny charakter niż określony we wniosku o dofinansowanie. Pomimo tego w dniu 19 czerwca 2015 r. IP podpisała z beneficjentem aneks nr 5 do umowy o dofinansowanie zgodny z jego wnioskiem.

Zdaniem NIK, DPROW w celu podjęcia prawidłowej decyzji, powinien wówczas wyjaśnić wszystkie okoliczności sprawy pod kątem możliwości zrealizowania w tej sytuacji celu operacji określonego w umowie z beneficjentem.

Dyrektor DPROW wyjaśniła, że kwestia związana z uzyskaniem decyzji pozwolenia na budowę ww. projektu nie była przedmiotem analizy prawnej. (...) Aneks nr 5 z dnia 19 czerwca 2015 r. wydłużał termin realizacji zadania o 1 miesiąc (z maja 2015 r. na czerwiec 2015 r.). Swój wniosek w tej sprawie z dnia 25 maja 2015 r., beneficjent uzasadniał „przedłużającym się procesem odbioru robót budowlanych i wydania pozwolenia na użytkowanie...”, co potwierdzało ukończenie fizycznej realizacji inwestycji i kompletowanie dokumentów niezbędnych do rozliczenia i funkcjonowania obiektu. Wskazać należy, że zgodnie z zapisami § 13 ust. 3 pkt 2) umowy, wniosek dotyczący zmiany terminu złożenia wniosku o płatność, beneficjent składa najpóźniej w dniu złożenia wniosku o płatność. Beneficjent skorzystał z określonego w ten sposób prawa i zgodnie z zapisami umowy złożył wniosek o aneks. Mając na uwadze powyższe, uzasadnienie beneficjenta do wniosku o aneks, proponowany okres wydłużenia oraz fakt, że 30 czerwca 2015 r. był granicznym terminem składania wniosków o płatność końcową, samorząd województwa przychylił się do wniosku beneficjenta o aneks.

(dowód: akta kontroli str. 894-922, 1118-1126)

<sup>17</sup> Data wpływu do UMWP skargi z dnia 26 lutego 2015 r. jednej ze stron postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę

1. W ocenie NIK podział projektu na dwa etapy, z których pierwszy miał polegać na zakupie sprzętu do kawiarni, natomiast drugi na budowie budynku (w którym ten sprzęt miał być użytkowany) był formalnie zgodny z postanowieniami umowy, która umożliwiała beneficjentowi zachowanie prawa do części pomocy w zakresie dotyczącym operacji lub jej etapu, które zostały zrealizowane lub mogą zostać zrealizowane zgodnie z warunkami, jeżeli cel operacji został lub może zostać osiągnięty do dnia złożenia wniosku o płatność końcową. Niemniej jednak, zgoda DPROW na aneks z taką kolejnością etapów jest nielogiczna ze względu na określone w umowie miejsce realizacji inwestycji. Zakupione w pierwszym etapie urządzenia nie mogły być bowiem przechowywane i użytkowane w przeznaczonym do tego budynku, gdyż powstał on prawie 23 miesiące po zakupie urządzeń. Beneficjent przechowywał i użytkował sprzęt w innym lokalu, co było niezgodne z § 3 ust. 5 umowy o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 647-694, 709-784, 1057-1063, 1118-1135)

2. IP jest odpowiedzialna za należyte wykonywanie nadzoru i kontroli oraz rozliczanie realizacji zawartych przez siebie umów w tym przebiegu realizacji projektów beneficjentów. Zdaniem NIK w razie zaistnienia okoliczności faktycznych i otrzymania informacji o problemach z realizacją projektu, wskazujących na narastające ryzyko nieosiągnięcia celu głównego operacji przez beneficjenta, IP powinna niezwłocznie podejmować wnikliwe czynności wyjaśniające i kontrolne.

Działania DPROW podjęte w konsekwencji kolejnych problemów beneficjenta, nie były adekwatne do narastającego ryzyka, gdyż polegały m.in. na podziale projektu na dwie części, wypłacie drugiej transzy zaliczki bez uwarunkowania posiadania ostatecznego pozwolenia na budowę, wielokrotnym przesuwaniu terminów zakończenia projektu. Działania IP w ocenie NIK nie prowadziły do zminimalizowania ryzyka, a jedynie do odsunięcia go w czasie.

(dowód: akta kontroli str. 647-694, 709-784, 830-923, 1057-1063, 1676-1700)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze. DPROW przyznał beneficjentowi w aneksie nr 2 zawartym 5 lutego 2014 r., zaliczkę na drugi etap realizacji operacji, bez uwarunkowania jej wypłaty uzyskaniem ostatecznego pozwolenia na budowę, nierzetelnie zweryfikował wniosek beneficjenta z 2 marca 2015 r. o zmianę zapisów umowy o dofinansowanie, nie podjął działań kontrolnych, zmierzających do wyjaśnienia zagadnień poruszonych w złożonej skardze z 26 lutego 2015 r. oraz zawarł z beneficjentem aneks nr 5, bez zweryfikowania informacji o toczącym się postępowaniu przed WSA oraz o faktycznym charakterze inwestycji (obiekt mieszkalno – usługowy zamiast pensjonatu). Działania te w ocenie NIK były nierzetelne.

### **3. Rozliczenie wniosku o płatność pośrednią oraz sprawozdania okresowe**

Opis stanu  
faktycznego

W dniu 27 grudnia 2013 r. beneficjent złożył wniosek o płatność pośrednią. Wniosek obejmował dofinansowanie zakupu: maszyny do produkcji lodów BRAVO Trittico 610 Executive, mroźni uderzeniowej IRINOX, szafy mrożącej IRINOX, szafy chłodzącej RED-FOX, automatu do bitej śmietany BRAVO MINITOP, witryny GELOSTANDARD MIRAGE, na łączną kwotę 365 342,21 zł, z czego koszty kwalifikowane wyniosły 297 026,20 zł. Dofinansowanie w ramach wniosku wyniosło 178 215,72 zł.

Do ww. wniosku beneficjent załączył m.in. faktury za zakup ww. urządzeń, protokoły odbioru sprzętu oraz zdjęcia ww. urządzeń, przy czym zamiast zdjęcia automatu do bitej śmietany firmy BRAVO MINITOP zostało załączone zdjęcie oklejonego logiem PO RYBY 2007-2013 urządzenia do produkcji bitej śmietany firmy SANOMAT, które beneficjent posiadał od sierpnia 2012 r., tj. przed zawarciem umowy o dofinansowanie. Ponadto, z przedłożonych fotografii wynika, że zakupiony przez beneficjenta sprzęt, jest rozpakowany i użytkowany w innym miejscu niż określone w umowie. Do wniosku o płatność pośrednią beneficjent załączył także sprawozdanie roczne z realizacji operacji za okres grudzień 2012 r. - grudzień 2013 r.

Weryfikacja ww. wniosku została wstrzymana do czasu rozpatrzenia wniosku beneficjenta z 2 grudnia 2013 r. o zawarcie aneksu nr 2 do umowy, który umożliwił podział projektu na dwa etapy i możliwość rozliczenia pierwszego etapu dotyczącego zakupu urządzeń do produkcji lodów w terminie do 31 grudnia 2013 r. Po zawarciu aneksu nr 2, w dniu 5 lutego 2014 r., DPROW przystąpił do weryfikacji wniosku o płatność pośrednią. Pismem z 10 marca 2014 r. beneficjent został wezwany do usunięcia braków/złożenia wyjaśnień, m.in. w zakresie formularza wniosku o płatność oraz przedstawienia oryginałów faktur, dowodów płatności za faktury, zestawienia faktur, gwarancji technicznych urządzeń oraz opisu faktury.

W dniu 25 marca 2014 r. wpłynął do UMWP poprawiony wniosek beneficjenta. W dniu 10 kwietnia 2014 r. UMWP poinformował beneficjenta o rozliczeniu przekazanej zaliczki na pierwszy etap operacji w kwocie 178 215,72 zł i przekazał do ARiMR zlecenie płatności rozliczające wniosek o płatność i zaliczkę.

(dowód: akta kontroli str. 1118-1126, 1215-1365)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. DPROW dokonał nierzetelnej weryfikacji wniosku o płatność pośrednią beneficjenta z 24 grudnia 2013 r. w zakresie miejsca przechowywania i użytkowania zakupionych urządzeń do produkcji lodów.

Z fotografii załączonych do wniosku o płatność pośrednią wynika, że zakupiony przez beneficjenta sprzęt był rozpakowany i użytkowany w innym miejscu niż miejsce określone w umowie. Zgodnie z § 3 ust. 5 umowy o dofinansowanie, miejscem realizacji operacji miała być działka nr 154/26 położona w Ustce przy ul. Marynarki Polskiej, tymczasem podczas składania przez beneficjenta wniosku o płatność pośrednią, nie posiadał wówczas nawet ostatecznego pozwolenia na budowę budynku, w którym zakupione urządzenia do produkcji lodów miały być użytkowane.

Pomimo posiadania przez DPROW dokumentów wskazujących na niezgodne z umową działania beneficjenta, nie wezwano go do wyjaśnień ani nie podjęto działań kontrolnych i rozliczono wniosek o płatność pośrednią.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że beneficjent użytkował te urządzenia w innym lokalu gastronomicznym w Rowach przy ul. Plażowej 3.

Dyrektor DPROW wyjaśniła, że wniosek o płatność za I etap realizacji operacji dotyczył zakupu urządzeń, w związku z powyższym dokonano analizy WOP pod kątem prawidłowości realizacji operacji, zgodnie z umową i aneksem do umowy. Analizie podlegała (m.in.) prawidłowość udokumentowania I etapu realizacji operacji w zakresie kosztów poniesionych na zakup urządzeń tj. faktury, umowy, przelewy potwierdzające poniesienie kosztów. Powyższe,

*jak również profil i zakres działalności wnioskodawcy stanowiły podstawę rozliczenia wniosku o płatność za 1 etap operacji (...).*

(dowód: akta kontroli str. 647-694, 1030-1038, 1057-1063, 1118-1126, 1215-1365)

2. DPROW nienależycie sprawował nadzór nad wykonywaniem przez beneficjenta jego obowiązków w zakresie sprawozdawczości, gdyż nie wezwał go do złożenia sprawozdania za 2014 r.

Beneficjent nie złożył sprawozdania rocznego za okres listopad 2013 r. – listopad 2014 r., co było niezgodne z § 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu, trybu i terminów przekazywania sprawozdań oraz trybu i zakresu rozliczeń w ramach Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”<sup>18</sup>, który stanowi m.in., że sprawozdania roczne *beneficjent przekazuje w formie papierowej i elektronicznej, przez umieszczenie danych na informatycznym nośniku danych, do instytucji pośredniczącej przed upływem 21 dni od dnia upływu okresu sprawozdawczego.* W dokumentacji projektowej znajduje się tylko jedno sprawozdanie roczne (za 2013 r.), złożone wraz z wnioskiem o płatność w dniu 24 grudnia 2013 r., oraz sprawozdanie końcowe z realizacji operacji w ww. projekcie złożone 22 czerwca 2015 r.

Dyrektor DPROW wyjaśniła, że (...) *W omawianej sprawie, roczny okres sprawozdawczy rozpoczął się zatem w dniu 27 listopada 2012 r. Beneficjent dołączył sprawozdania do wniosku o płatność pośrednią (...) oraz do wniosku o płatność końcową (...) nie było to kwestionowane podczas kontroli Instytucji Zarządzającej (...). Wskazać należy, że zgodnie z zapisami § 12 ust. 2 umowy beneficjent może zachować prawo do części pomocy w części dotyczącej operacji lub jej etapu, które zostały zrealizowane lub mogą zostać zrealizowane zgodnie z warunkami (...).*

(dowód: akta kontroli str.647-694, 1118-1126, 1136-1149, 1226-1230, 1402-1405)

W ocenie NIK, powyższe nieprawidłowości, świadczą również o sprawowaniu niewłaściwego nadzoru przez Dyrektora DPROW nad osobami przeprowadzającymi weryfikację wniosków o płatność składanych przez beneficjenta.

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze z uwagi na nierzetelną weryfikację przez IP wniosku o płatność pośrednią beneficjenta w zakresie zgodności miejsca realizacji operacji z postanowieniami umowy o dofinansowanie. Ponadto IP sprawowała nienależyty nadzór nad wykonywaniem przez beneficjenta jego obowiązków w zakresie sprawozdawczości, gdyż nie wezwała go do przedłożenia sprawozdania za 2014 r.

## 4. Rozliczenie wniosku o płatność końcową oraz sprawozdania końcowego z realizacji operacji

Opis stanu faktycznego

Wniosek o płatność końcową za drugi etap realizacji operacji wpłynął do UMWP 30 czerwca 2015 r., w terminie zgodnym z umową<sup>19</sup>. Do wniosku o płatność

<sup>18</sup> Dz.U. Nr 142, poz. 1163, ze zm.

<sup>19</sup> Zgodnie z aneksem nr 5 z dnia 19 czerwca 2015 r. do umowy, termin na złożenie wniosku o płatność końcową, został wyznaczony na czerwiec 2015 r.

kończącą beneficjent dołączył m.in. sprawozdanie końcowe z realizacji operacji; faktury VAT (wraz z protokołami odbioru, dowodami przelewu i opisami) za zakup ekspresu i młynka do kawy (wraz z ofertami), oprogramowania hotelowego oraz za wykonanie robót budowlanych budynku usługowo – mieszkalnego; umowę z wykonawcą budynku (wraz z ofertami na wykonanie budynku); umowy zlecenia/o pracę dla pracowników zatrudnionych w ramach wniosku; wyciąg z rachunku bankowego, karty środków trwałych oraz zdjęcia wykonane na potwierdzenie zrealizowania zakresu rzeczowego drugiego etapu.

Poprawiony wniosek o płatność końcową został złożony na łączną kwotę 595 012,35 zł, z czego koszty kwalifikowane wyniosły 450 747,26 zł. Dofinansowanie w ramach wniosku wyniosło 270 452,55 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1385-1523, 1592-1726)

Po zakończeniu pierwszej weryfikacji przez DPROW i wezwaniu z 21 lipca 2015 r. do usunięcia braków/złożenia wyjaśnień, beneficjent 8 sierpnia 2015 r. złożył poprawiony wniosek o płatność oraz m.in.:

- kopię decyzji nr 265/14 z dnia 5 maja 2014 r. (bez załączników) udzielającą pozwolenia na budowę i zatwierdzającą projekt budowlany budynku mieszkalno – usługowego wraz z wewnętrzną linią zasilania energetycznego – kategoria obiektu XVII – na działce 154/26, w miejscowości Ustka, przy ul. Portowej,
- zaświadczenie Starosty Powiatu Słupskiego z dnia 30 lipca 2015 r., stwierdzającego, że ww. decyzja jest ostateczna na dzień wydania zaświadczenia i podlega wykonaniu,
- kopię odpisu wyroku WSA z dnia 1 kwietnia 2015 r., uchylającego decyzję Wojewody Pomorskiego i poprzedzającą ją decyzję Starosty Słupskiego,
- kopię postanowienia PINB z dnia 19 maja 2015 r. o zawieszeniu postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia na użytkowanie,
- kopię zażalenia na ww. postanowienie,
- kopię skargi kasacyjnej do NSA od wyroku WSA z dnia 1 kwietnia 2015 r. uchylającego decyzję o pozwoleniu na budowę,
- kopię postanowienia WINB z dnia 30 czerwca 2015 r. utrzymującego w mocy postanowienie PINB w przedmiocie zawieszenia postępowania o udzielenie pozwolenia na użytkowanie,
- faktury obejmujące zakup wyposażenia obiektu (zakup mebli do pensjonatu i kawiarni, sprzętu AGD i RTV beneficjent wskazał jako koszty niekwalifikowalne),
- poprawione dokumenty finansowo – księgowo, wymienione w piśmie DPROW wzywającym do poprawy.

Zarówno w pierwotnie złożonym wniosku o płatność końcową, jak i w poprawionym w wyniku wezwania DPROW, beneficjent oświadczył, że (...) *operacja zakończyła się i jest zgodna z celami założonymi we wniosku o dofinansowanie. W wyniku realizacji operacji beneficjent rozpoczął działalność gospodarczą poza sektorem rybactwa oraz zatrudnił 3 osoby (...).* W sprawozdaniu końcowym, beneficjent nie zgłosił zidentyfikowanych problemów w trakcie realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1385-1726)

Z informacji uzyskanych przez kontrolerów NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynika, że beneficjent wystąpił 23 kwietnia 2013 r. do Starosty Słupskiego z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę budynku mieszkalno – usługowego na działce położonej w Ustce przy ul. Portowej (nr ew. działki 154/26). Starosta wydał decyzję nr 542/13 z 13 sierpnia 2013 r. udzielającą pozwolenia na budowę. Strony postępowania złożyły odwołania i zaskarżyły decyzję do Wojewody Pomorskiego, który decyzją z 7 października 2013 r. uchylił w całości zaskarżoną

decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. W dniu 24 października 2013 r. decyzją nr 719/13 Starosta Słupski ponownie wydał pozwolenie na budowę, na którą strony również złożyły odwołania do Wojewody Pomorskiego. Decyzją z 30 stycznia 2014 r. Wojewoda ponownie postanowił uchylić zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Decyzją z 5 maja 2014 r. Starosta Słupski udzielił beneficjentowi pozwolenia na budowę budynku mieszkalno – usługowego wraz z wewnętrzną linią zasilania energetycznego (kat. obiektu XVII) na działce nr 154/26 w miejscowości Ustka przy ul. Portowej. Strony postępowania, niezadowolone z rostrzygnięcia, złożyły odwołania do Wojewody Pomorskiego, który utrzymał w mocy decyzję Starosty Słupskiego (25 września 2014 r.). Na decyzję tę strony wniosły skargę do WSA, który wyrokiem z 1 kwietnia 2015 r., uchylił decyzję 265/14 Starosty Słupskiego i orzekł, że nie może być ona wykonana. Od niniejszego wyroku, beneficjent złożył 6 czerwca 2015 r. skargę kasacyjną do NSA. Jak wynika z późniejszego wyroku NSA<sup>20</sup> z 25 kwietnia 2017 r., skarga kasacyjna beneficjenta została oddalona.

(dowód: akta kontroli str. 2150-2575, 2951-2978)

Z informacji uzyskanych przez kontrolerów NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynika, że postanowieniem z 19 maja 2015 r. PINB zawiesił postępowanie administracyjne w sprawie wydania pozwolenia na użytkowanie budynku będącego przedmiotem operacji, z uwagi na fakt, iż rozpatrzenie wniosku beneficjenta o wydanie pozwolenia na użytkowanie zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia przez NSA zagadnienia wstępnego dotyczącego pozwolenia na budowę. Rozstrzygnięcie to utrzymał w mocy WINB w postanowieniu z 30 czerwca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 2003-2149)

Zgodnie z § 15 ust. 1 rozporządzenia, beneficjent nie był zobowiązany do posiadania decyzji pozwolenia na budowę na etapie składania wniosku o dofinansowanie. Jednakże, jak wynika z powołanego przepisu, (...) *warunkiem wypłaty pomocy jest złożenie przez beneficjenta tych pozwoleń albo zgłoszenia najpóźniej w dniu złożenia wniosku o płatność (...).*

Jak ustalono w trakcie kontroli NIK, DPROW przed złożeniem wniosku o płatność końcową nie występował do beneficjenta z żądaniem przekazania ostatecznego pozwolenia na budowę. Beneficjent dostarczył decyzję 265/14 Starosty Słupskiego na etapie weryfikacji wniosku o płatność końcową, jednakże WSA wyrokiem z 1 kwietnia 2015 r. uchylił decyzję i orzekł, że nie może być wykonana (opis poniżej, w sekcji nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 1127-1135, 1386-1591)

W piśmie z 16 września 2015 r. DPROW wezwał beneficjenta do usunięcia braków/złożenia wyjaśnień w zakresie złożonego wniosku o płatność końcową, m.in. do złożenia pozwolenia na użytkowanie<sup>21</sup>.

W związku z tym beneficjent w dniu 2 października 2015 r. złożył m.in.:

- zawiadomienie o rozprawie z Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, z dnia 28 września 2015 r. o sygn. akt II SA/Gd 448/15, w sprawie skargi własnej na postanowienie PINB z dnia 30 czerwca 2015 r. w przedmiocie zawieszenia postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu,

<sup>20</sup> Wyrok z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2149/15.

<sup>21</sup> Zgodnie z obowiązkiem nałożonym w decyzji Starosty Słupskiego o pozwoleniu na budowę nr 265/14, z dnia 5 maja 2014 r., którą beneficjent załączył do wniosku o płatność końcową.

- projekt budowlany z branży architektonicznej, który został sporządzony w czerwcu 2014 r., a więc po wydaniu pozwolenia na budowę (dokument ten nie został ostemplowany przez Starostę Słupskiego, jako stanowiący załącznik do decyzji o pozwoleniu na budowę),
- decyzję Wojewody Pomorskiego z dnia 25 września 2014 roku utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję Starosty Słupskiego nr 256/14 z dnia 5 maja 2014 r.

W związku z ponownym stwierdzeniem braków, DPROW pismem z 12 października 2015 r. po raz trzeci wezwał do ich usunięcia, wyznaczając termin do 16 listopada 2015 r., tj. 35 dni. Trzykrotne wezwanie do usunięcia braków/złożenia wyjaśnień w zakresie złożonego końcowego wniosku o płatność oraz wyznaczenie beneficjentowi terminu dłuższego niż 14 dni, było niezgodnie z § 42 ust. 7 i 8 rozporządzenia (opis poniżej, w sekcji nieprawidłowości).

Beneficjent 16 listopada 2015 r. przekazał:

- oświadczenie kierownika budowy z dnia 12 listopada 2015 r., iż obiekt został wykonany zgodnie z projektem budowlanym,
- informację, że nie może dostarczyć pozwolenia na użytkowanie z uwagi na uchylene decyzji o pozwoleniu na budowę i oczekiwanie na rozstrzygnięcie skargi do NSA w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 1724-1780)

W związku ze stwierdzonymi problemami przy weryfikacji wniosku o płatność, w dniu 13 listopada 2015 r. DPROW zwróciło się do IZ<sup>22</sup>, z prośbą o akceptację zaproponowanego trybu postępowania w przedmiotowej operacji polegającego na rozliczeniu płatności końcowej i ewentualnej kontroli ex-post, jednocześnie podając w piśmie opis stanu faktycznego, który nie odpowiadał rzeczywistości (opis poniżej, w sekcji nieprawidłowości). W aktach sprawy DPROW nie znajduje się odpowiedź IZ na ww. pismo.

Dopiero kolejne pismo z dnia 27 stycznia 2016 r. Dyrektora DPROW do IZ<sup>23</sup>, zawierało prawdziwy i wyczerpujący zakres informacji niezbędny do prawidłowego określenia zasad rozliczenia umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1933-1939; 1964-1967, 1136-1149)

Pismem z dnia 25 listopada 2015 r., Komórka nadzorująca wdrożenie poinformowała Referat kontroli PO RYBY o konieczności przeprowadzenia kontroli w miejscu realizacji operacji obu złożonych przez beneficjenta wniosków o płatność, jako uzasadnienie podając, że został wytypowany do kontroli na koniec realizacji projektu *wg. stanu na dzień 28 stycznia 2013 r.* Zgodnie z przeprowadzonymi czynnościami kontrolnymi, Referat kontroli przekazał 21 stycznia 2016 r. do Referatu Płatności Osi 4, informację pokontrolną wraz z dokumentacją związaną z jej przeprowadzeniem. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości związanych z realizacją operacji, jednak wydano zalecenia polegające na dostarczeniu do IP oryginały sześciu faktur.

(dowód: akta kontroli str. 1780- 1795)

IZ pismem z 3 marca 2016 r. odpowiedziało na pytania DPROW w sprawie możliwości rozliczenia umowy, potwierdzając, że bez posiadania pozwolenia na użytkowanie obiektu nie zostanie osiągnięty cel operacji.

(dowód: akta kontroli str. 1964-1967)

<sup>22</sup> Pismo do Pana Tomasza Nawrockiego, Dyrektora Departamentu Rybołówstwa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Pismo to zawierało również opis stanu faktycznego innego projektu.

<sup>23</sup> Do pana Janusza Wrony, Z-cy Dyrektora Departamentu Rybołówstwa Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Śródlądowej

W dniu 16 marca 2016 r. pracownik DPROW sporządził notatkę służbową, dotyczącą podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości i tego samego dnia DPROW poinformował beneficjenta pismem, iż zgodnie z art. 70 ust. 1 lit. b Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego<sup>24</sup> wszczyna postępowanie wyjaśniające w sprawie podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości, polegającej na nieosiągnięciu celu operacji, co skutkuje uznaniem pomocy otrzymanej na realizację operacji za nienależną i koniecznością jej zwrotu.

Z informacji uzyskanych przez kontrolerów NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynika, że wyrokiem z 10 listopada 2015 r. WSA oddalił skargę wniesioną przez beneficjenta na postanowienie WINB z 30 czerwca 2015 r. w przedmiocie zawieszenia postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu, uznając zarzuty skargi za niezasadne, a zaskarżone postanowienie zgodne z prawem.

Pismem DPROW z 16 marca 2016 r. beneficjent został poinformowany o odmowie wypłaty pomocy (na podstawie § 39 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz § 44 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, w kwocie 270 452,55 zł, z uwagi na brak pozwolenia na użytkowanie obiektu, co jest niezbędnym warunkiem wykorzystania go zgodnie z przeznaczeniem i celem wskazanym w umowie o dofinansowanie.

W dniu 18 marca 2016 r. pracownik DPROW sporządził „Raport wewnętrzny z rozpatrywania i stwierdzania nieprawidłowości” (druk R-1) na całą kwotę dofinansowania określoną w umowie, tj. 448 668,27 zł, podając w opisie identyfikacji nieprawidłowego wydatku, że (...) *beneficjent nie dysponuje pozwoleniem na użytkowanie obiektu, co jest niezbędnym warunkiem wykorzystania go zgodnie z przeznaczeniem i celem wskazanym we wniosku o dofinansowanie oraz w umowie (...).*

(dowód: akta kontroli str. 1968-1981, 2009-2149)

W wyniku przeprowadzenia przez DPROW postępowania wyjaśniającego w sprawie podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości, pismem z dnia 29 marca 2016 r. poinformował beneficjenta o stwierdzeniu nieprawidłowości polegającej na nieosiągnięciu celu operacji określonego w § 3 ust. 4 umowy o dofinansowanie nr 00345-6173-SW1101251/12/13 z dnia 27 listopada 2012 r.

Po otrzymaniu ww. pism, beneficjent 31 marca 2016 r. wniósł o ponowne rozpatrzenie sprawy. Na powyższe, DPROW odpowiedział pismem z dnia 6 maja 2016 r., wskazując, że rozpatrzenie prośby zostało wstrzymane do czasu uzyskania dodatkowych informacji od IZ. W dniu 10 czerwca 2016 r. DPROW przekazał informację do ARiMR, iż zobowiązał beneficjenta do dokonania zwrotu błędnie wykorzystanej zaliczki.

W kwestii uzyskania dodatkowych informacji od IZ, o których mowa w piśmie z 6 maja 2016 r., kontrolerzy NIK nie otrzymali żadnego dokumentu potwierdzającego ten stan. Pani Justyna Durzyńska – Dyrektor DPROW wyjaśniła, że (...) *ponowna analiza całej dokumentacji i informacji związanych z projektem, w tym dokumentów/ pism/ wyjaśnień Beneficjenta oraz dotychczasowej korespondencji z Instytucją Zarządzającą doprowadziła do wniosku, iż zebrana dokumentacja oraz stanowisko Instytucji Zarządzającej wyrażone w piśmie z dnia 3 marca 2016 r. umożliwiają jednoznaczne rozstrzygnięcie na tym etapie (...).*

Następnie DPROW pismem z 13 czerwca 2016 r. poinformował beneficjenta, że podtrzymuje dotychczasowe stanowisko zawarte w piśmie dotyczącym odmowy

<sup>24</sup> Dz. Urz. UE L 223 z 15 sierpnia 2006 r., s. 1, ze zm.

wypłaty pomocy finansowej<sup>25</sup> oraz w piśmie o wyniku postępowania wyjaśniającego<sup>26</sup> a zatem wydatki przedstawione we wnioskach o płatność dla przedmiotowej operacji nie zostały uznane za kwalifikowalne. W dniu 16 czerwca 2016 r. IP wszczęła procedurę windykacji i powiadomiła ARiMR o wezwaniu beneficjenta do zwrotu środków<sup>27</sup>

(dowód: akta kontroli str. 1982-2002; 1136-1149)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Pani Aneta Gajger – zastępca Dyrektora DPROW, pismem z 13 listopada 2015 r. nierzetelnie poinformowała IZ o zakresie stwierdzonych nieprawidłowości przy rozliczaniu wniosku o płatność końcową, zwracając się do IZ z prośbą o akceptację trybu postępowania.

W piśmie podano opis stanu faktycznego związany z weryfikacją wniosku o płatność końcową wskazując, że (...) *do dnia wystawienia zlecenia płatności nie będzie możliwe uzyskanie kompletu dokumentów, w tym oddanie infrastruktury do użytkowania. Opisana sytuacja dotyczy dwóch operacji i wynika ze zmiany podejścia właściwych Starostw Powiatowych do odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego (...), oraz, że (...) proces pozyskiwania niezbędnych dokumentów jest zaawansowany, beneficjenci dokładają wszelkich starań w celu ich uzyskania, a zmiana dotychczasowego podejścia właściwych organów jest od nich niezależna (...). W piśmie również zasugerowano rozwiązanie (...) Samorząd Województwa Pomorskiego wystawi zlecenia płatności końcowej, jednocześnie projekty zostaną skierowane do kontroli ex-post, na etapie której Beneficjenci uzupełnią brakujące dokumenty (...).*

Zawarte w piśmie powyższe stwierdzenia i opis zaistniałej sytuacji, były niezgodne ze stanem faktycznym dotyczącym badanego projektu, gdyż problemy tego beneficjenta nie polegały na zmianie podejścia Starostw Powiatowych do odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego, a proces pozyskiwania niezbędnych dokumentów nie był zaawansowany. PINB zawiesił postępowanie w sprawie pozwolenia na użytkowanie, a WSA wyrokiem z 1 kwietnia 2015 r. uchylił decyzję nr 265/14 i orzekł, że decyzja ta nie może być wykonana, a wiedza w tym zakresie była w posiadaniu IP.

W kwestii pisma DPROW do IZ z 13 listopada 2015 r. Dyrektor DPROW wyjaśniła, że (...) *Pismo - zgodnie z jego treścią – dotyczyło dwóch spraw, a jego istotą było stanowisko Instytucji Zarządzającej odnośnie zaproponowanego trybu postępowania w sytuacji, w której do dnia wystawienia zlecenia płatności beneficjenci nie będą dysponować kompletem dokumentów, w tym oddaniem infrastruktury do użytkowania. Wskazać przy tym należy, że korespondencja ta uznana została za niewystarczającą w omawianej sprawie i nie stanowiła o sposobie jej rozstrzygnięcia. Dlatego pismem z dnia 27 stycznia 2016 r. DPROW wystąpił o stanowisko do Instytucji Zarządzającej w tej jednej, konkretnej sprawie, opisując jej najistotniejsze aspekty oraz wskazując, iż trafiła ona do Naczelnego Sądu Administracyjnego (...).*

Jak wyjaśniła Dyrektor DPROW, było konieczne ponowne wystąpienie do IZ w tej sprawie. W ponownym piśmie zawarto już istotne informacje zgodne ze stanem faktycznym.

<sup>25</sup> Pismo z odmową z dnia 13 marca 2016 r.

<sup>26</sup> Pismo z dnia 29 marca 2016 r.

<sup>27</sup> Pismo DPROW z dnia 27 lipca 2016 r. do Departamentu Zarządzania Należnościami ARiMR.

Skutkiem działania DPROW było wydłużenie terminu podjęcia decyzji, m.in. w zakresie prawidłowego rozliczenia wniosku o płatność końcową, uruchomienia procedury windykacji należności i wydania decyzji zobowiązującej beneficjenta do zwrotu środków.

(dowód: akta kontroli str. 1127-1149, 1676-1707, 1933-1935)

2. Wezwanie<sup>28</sup> przez IP po raz trzeci beneficjenta do poprawienia wniosku o płatność, stanowiło naruszenie § 42 ust. 8 rozporządzenia, gdyż jeśli beneficjent po ponownym wezwaniu do usunięcia braków nie złoży wyjaśnień w wyznaczonym terminie, IP rozpatruje wniosek o płatność w zakresie, w jakim został prawidłowo wypełniony i udokumentowany, albo pomocy nie wypłaca się, jeżeli wniosek o płatność nie może zostać rozpatrzony w zakresie poniesionych kosztów.

IP naruszyło również trzecim wezwaniem § 42 ust. 7 rozporządzenia, wyznaczając w piśmie 35 dniowy termin, gdyż jak wskazuje treść przepisu, przewidziano 14 dniowy termin na usunięcie braków lub złożenia wyjaśnień od dnia doręczenia wezwania.

Jak wynika z wyjaśnień Pani Justyny Durzyńskiej – Dyrektora DPROW (...), *listem z 12 października 2015 r. samorząd województwa pomorskiego wezwał beneficjenta do dostarczenia m.in. dziennika budowy lub oświadczenia kierownika budowy o zmianach w projekcie budowlanym oraz pozwolenia na użytkowanie z klauzulą ostateczności, wyznaczając termin dostarczenia dokumentów na dzień 16 listopada 2015 r. W odpowiedzi, wnioskodawca wskazał na brak możliwości dostarczenia wymaganego dokumentu. Powyższe podyktowane było wolą zgromadzenia kompletnej i jednoznacznej dokumentacji celem prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy (...).*

Należy zauważyć, że wyrokiem WSA z dnia 1 kwietnia 2015 r., decyzja nr 265/14 została uchylona i nie mogła być wykonana (IP była w posiadaniu tego wyroku z uzasadnieniem od 12 sierpnia 2015 r.), a zatem w tym stanie prawnym uzyskanie przez beneficjenta pozwolenia na użytkowanie było niemożliwe.

(dowód: akta kontroli str. 1136-1149, 1385-1779)

W ocenie NIK powyższe nieprawidłowości, świadczą również o sprawowaniu niewłaściwego nadzoru przez Dyrektora DPROW nad osobami przeprowadzającymi weryfikację wniosków o płatność składanych przez beneficjenta.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Na etapie weryfikacji wniosku o płatność końcową DPROW żądał od beneficjenta trzykrotnie przedłożenia ostatecznego pozwolenia na użytkowanie wybudowanego obiektu. NIK zwraca uwagę, że już z dokumentacji załączonej przez beneficjenta w odpowiedzi na pierwsze wezwanie wynikało, że nie może on takiego pozwolenia przedłożyć z powodu uchylecia przez WSA ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. W tej sytuacji kolejne żądania dostarczenia tego dokumentu były bezcelowe.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze. DPROW nierzetelnie poinformował IZ o zakresie stwierdzonych nieprawidłowości przy rozliczaniu wniosku o płatność końcową oraz naruszył § 42 ust. 8 rozporządzenia trzykrotnie wzywając beneficjenta do poprawienia wniosku o płatność końcową oraz wyznaczając przy tym termin 35 dni na usunięcie braków lub złożenia wyjaśnień, niezgodny z § 42 ust. 7 rozporządzenia.

<sup>28</sup> Pismo DPROW do beneficjenta z dnia 12 października 2015 r.

## 5. Kontrola beneficjenta przez UMWP

W latach 2013 – 2015 DPROW jako IP sporządzał i przekazywał do IZ, Roczne Plany Kontroli oraz ich aktualizacje w ramach realizacji PO RYBY 2007-2013<sup>29</sup>.

W ramach planu kontroli na 2013 rok, projekt beneficjenta został na podstawie typowania uzupełniającego<sup>30</sup>, wyznaczony do kontroli w miejscu po złożeniu wniosku o płatność końcową.

(dowód: akta kontroli str. 1796-1932)

W dniu 2 marca 2015 r. do DPROW wpłynęła skarga informująca o działaniach beneficjenta niezgodnych z celem, na jaki otrzymał dotację (beneficjent otrzymał dofinansowanie na obiekt pensjonatowy z funkcją gastronomiczną, a zaprojektował obiekt mieszkalno – usługowy). Ponadto, skarżący poinformował, że 1 kwietnia 2015 r. w WSA odbędzie się rozprawa w sprawie uchylenia pozwolenia na budowę dotowanej inwestycji, a kwestionowana jest m.in. zgodność projektu budowlanego beneficjenta z planem zagospodarowania przestrzennego. W wyniku złożonej skargi i podnoszonych w niej okoliczności, DPROW nie przeprowadził czynności kontrolnych na miejscu realizacji operacji.

(dowód: akta kontroli str. 1118-1135, 1379-1384)

W dniu 25 listopada 2015 r., Komórka nadzorująca wdrożenie sporządziła zlecenie przeprowadzenia kontroli w miejscu realizacji operacji. W uzasadnieniu do przeprowadzenia kontroli wskazano, że wniosek o płatność został wytypowany do kontroli w miejscu realizacji operacji. W ww. zleceniu nie poinformowano komórki kontrolnej o stwierdzonych nieprawidłowościach i brakach w zakresie procedury wydania pozwolenia na użytkowanie inwestycji beneficjenta.

(dowód: akta kontroli str. 1136-1149, 1780)

Zespół kontrolny DPROW przygotowywał się do czynności kontrolnych na podstawie dokumentacji zgromadzonej w ramach wniosku o dofinansowanie, wniosków o aneksy oraz wniosków o płatność. W zebranej dokumentacji nie było jednak projektu budowlanego, stanowiącego załącznik do pozwolenia na budowę (jedynie projekt budowlany z branży architektonicznej, który został sporządzony w czerwcu 2014 r. – po wydaniu pozwolenia na budowę), dokumentacji związanej z procedurą wydania pozwolenia na budowę (m.in. odwołania, skargi, wyroki), dokumentacji związanej z ubieganiem się o pozwolenie na użytkowanie (w tym m.in. dziennika budowy) oraz kosztorysu inwestorskiego sporządzonego na podstawie projektu budowlanego (załączony do wniosku o dofinansowanie kosztorys inwestorski został sporządzony na rok przed opracowaniem projektu budowlanego).

(dowód: akta kontroli str. 300-571, 1064-1071, 1195-1365, 1379-1779)

W dniu 14 stycznia 2016 r. zespół kontrolerów DPROW w składzie: pani Anna Przybielska (Kierownik Referatu Kontroli) oraz pan Marcin Kozłowski (starszy specjalista) dokonał kontroli budynku wybudowanego przez beneficjenta w Ustce przy ul. Marynarki Polskiej 58a oraz sprzętu do kawiarni, przechowywanego w Rowach przy ul. Plażowej 3, zgłoszonego przez beneficjenta, jako zakupiony w ramach projektu.

W informacji pokontrolnej kontrolerzy wskazali m.in, że:

- miejsce lokalizacji operacji jest zgodne z miejscem wskazanym we wniosku o dofinansowanie,
- zrealizowana operacja została zakończona,

<sup>29</sup> Roczny Plan kontroli na 2013 r. przekazano IZ pismem z 7 września 2012 r. (aktualizacja 11 lipca 2013 r. ), na 2014 r. – 16 sierpnia 2013 r. (aktualizacja 5 sierpnia 2014 r.), na 2015 r. – 8 września 2014 r. (aktualizacja 22 lipca 2015 r.)

<sup>30</sup> Typowanie uzupełniające operacji do kontroli w miejscu na rok 2013 r. przeprowadzono według stanu na 28 stycznia 2013 r. – protokół z typowania z dnia 5 lutego 2013 r.

- obiekt, w którym ma być prowadzona działalność gospodarcza został wyposażony w urządzenia niezbędne do jej prowadzenia,
- zakup urządzeń przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej przyczynił się do zmiany prowadzenia działalności gospodarczej.

Ponadto, w informacji pokontrolnej dziewięć na dziesięć zagadnień podlegających sprawdzeniu kontrolerzy zweryfikowali wyłącznie lub pomocniczo na podstawie oświadczenia beneficjenta. W informacji pokontrolnej z kontroli na miejscu operacji nie wskazano na problemy beneficjenta z uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie oraz nie wskazano nieprawidłowości w zakresie użytkowania i przechowywania w kawiarni beneficjenta w Rowach urządzeń do produkcji lodów, zakupionych w ramach projektu (opis poniżej, w sekcji nieprawidłowości).

W wyniku przeprowadzenia kontroli sformułowano natomiast w dniu 15 stycznia 2016 r. zalecenie pokontrolne dostarczenia do IP oryginałów sześciu faktur, co beneficjent uczynił 19 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1095, 1100, 1103-1110, 2895-2923)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelne zrealizowanie przez DPROW czynności kontrolnych u beneficjenta w miejscu realizacji inwestycji.

Kontrolerzy nie dokonali rzetelnego sprawdzenia tabliczki znamionowej urządzenia SANOMAT, nie porównali okazanego w trakcie kontroli urządzenia do produkcji bitej śmietany z wpisaniem do wniosku o dofinansowanie oraz do wniosku o płatność. Czynności kontrolne, zrealizowane przez zespół kontrolny DPROW na miejscu realizacji operacji, były nierzetelne, gdyż nie wykazały niezgodności przedstawionego do dofinansowania zakupu urządzenia BRAVO MINITOP z faktycznie przedstawionym przez beneficjenta w trakcie kontroli, jako zakupionym w ramach projektu urządzeniem firmy SANOMAT. W konsekwencji doprowadziło to do niewykrzycia nieprawidłowości w tym zakresie.

Jak wyjaśniła Dyrektor DPROW, (...) *dokumentacja zdjęciowa, stanowiąca integralną część dokumentacji kontrolnej, zawiera zdjęcie automatu do bitej śmietany, tożsame ze zdjęciem urządzenia dołączonym przez beneficjenta do wniosku o płatność pośrednią (...).*

(dowód: akta kontroli str. 1064-1074, 1084-1093, 1136-1149, 2895-2923)

2. Kontrolerzy DPROW w załączniku do informacji pokontrolnej<sup>31</sup> nierzetelnie wskazali, że:

- miejsce lokalizacji operacji jest zgodne z miejscem wskazanym we wniosku o dofinansowanie (pkt 1), tymczasem zgodnie z umową – miejscem realizacji projektu była Ustka, ul. Marynarki Polskiej, zaś kontrolerzy DPROW byli w Rowach i widzieli, że beneficjent tam przetrzymuje i użytkuje sprzęt, co było niezgodne z § 3 ust. 5 zawartej umowy;
- zrealizowana operacja (...) została zakończona (...) (pkt 5), tymczasem kontrola NIK ustaliła, że beneficjent nie otrzymał do 15 grudnia 2017 r.<sup>32</sup> pozwolenia na użytkowanie wybudowanego obiektu, a decyzja pozwolenia na budowę została uchylona wyrokiem WSA z 1 kwietnia 2015 r.;
- obiekt, w którym ma być prowadzona działalność gospodarcza został wyposażony w urządzenia niezbędne do jej prowadzenia (pkt 7), czyli

<sup>31</sup> Załącznik do informacji pokontrolnej I-1k nr 11/4.1/b/P/4/2016 z 14 stycznia 2016 r.

<sup>32</sup> Data zakończenia czynności kontrolnych przez NIK.

w Ustce, tymczasem urządzenia do produkcji lodów były w innym obiekcie, tzn. w Rowach przy ul. Plażowej 3;

- zakup (...) urządzeń (...) przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej (...) przyczynił się do zmiany prowadzenia działalności gospodarczej (pkt 10), tymczasem urządzenia do produkcji lodów były w innym obiekcie, tzn. w Rowach przy ul. Plażowej 3, a obiekt w Ustce nie mógł funkcjonować zgodnie z prawem ze względu na brak pozwolenia na użytkowanie.

Jak wyjaśniła Dyrektor DPROW (...) *analiza m.in, czy w omawianej (niestandardowej) sytuacji, w której część operacji (budynek wraz z wyposażeniem „noclegowym”) był zgodny z miejscem wskazanym we wniosku o dofinansowanie oraz umowie, a część (wyposażenie kawiarni) – nie, w pkt 1 oraz pkt 7 informacji pokontrolnej właściwym jest zaznaczenie odpowiedzi TAK i zawarcie wyjaśnienia jak w pkt 5 Załącznika nr 2 do informacji (jak uczynił to zespół kontrolujący), czy też właściwym jest zaznaczenie odpowiedzi NIE (wraz z dodatkowymi wyjaśnieniami), czy też właściwym byłoby zaznaczenie odpowiedzi TAK oraz NIE (wraz z dodatkowymi wyjaśnieniami) jest „ocenna” i nie stanowi o prawidłowości przebiegu czynności kontrolnych. Wskazać należy, że całokształt dokumentacji pokontrolnej przedstawia stan faktyczny projektu. (...)*

Pani Anna Przybielska, kierownik zespołu kontrolnego DPROW, zeznała, że nie potrafi odpowiedzieć na pytania o przyczyny takiego stanu rzeczy, a w odniesieniu do wyposażenia lokalu w urządzenia do prowadzenia działalności gospodarczej zeznała, że prawdopodobnie wynikało to z błędu kontrolerów DPROW.

Jak wyjaśniła Dyrektor DPROW, (...) *kwestia uzyskania pozwolenia na użytkowanie była przedmiotem szczegółowej analizy na etapie weryfikacji wniosku o płatność, a dokumentacja zgromadzona na tym etapie wyczerpywała sprawę tego dokumentu (...) wnioskodawca wskazał na brak możliwości dostarczenia ww. dokumentu, skierowanie sprawy do NSA, co wskazywało na bliżej nieokreślony termin zakończenia sprawy. Wskazać należy, że sam brak pozwolenia na użytkowanie nie był powodem zlecenia kontroli. (...) Zgodnie ze stwierdzonym stanem faktycznym oraz pkt 5 oświadczenia beneficjenta, stanowiącego integralną część informacji pokontrolnej, „...urządzenia do prowadzenia kawiarni oraz meble do kawiarni znajdują się na dzień kontroli w lokalu beneficjenta w miejscowości Rowy”.*

*Należy zauważyć, że kontrolerzy przyjęli oświadczenie beneficjenta z dnia 14 stycznia 2016 r., że urządzenia znajdują się w innym lokalu w Rowach. Kontrolerzy byli też w posiadaniu wiedzy, że maszyny do produkcji lodów znajdują się i są użytkowane w miejscowości Rowy ul. Plażowa 3. Potwierdzają to wykonane zdjęcia w czasie oględzin oraz zeznanie kontrolera i beneficjenta (...).*

(dowód: akta kontroli str. 1030-1038, 1064-1074, 1084-1093, 1136-1149, 2895-2923)

Pomimo, iż kontrolerzy DPROW byli na miejscu realizacji operacji, na 14 punktów z listy sprawdzającej – dziewięć zweryfikowano wyłącznie lub pomocniczo na podstawie oświadczenia beneficjenta, a cztery zagadnienia z ww. listy nie dotyczyły tego typu operacji. Ponadto nie wskazano w niej nieprawidłowości w zakresie użytkowania i przechowywania w kawiarni beneficjenta w Rowach urządzeń do produkcji lodów, zakupionych w ramach projektu.

Jak wyjaśniła Dyrektor DPROW, (...) w odniesieniu do oświadczenia beneficjenta podkreślić należy, że stanowiło ono uzupełnienie i potwierdzenie ustalonego stanu faktycznego i nie zastąpiło czynności kontrolnych, gdyż zespół kontrolujący dokonywał szczegółowych ustaleń zarówno w Ustce jak i w Rowach. Podstawą ustalenia stanu faktycznego były zatem przeprowadzone czynności kontrolne, co potwierdza dokumentacja (w tym zdjęciowa i załączniki do informacji pokontrolnej) stanowiąca całość dokumentacji z czynności kontrolnych. Niezależnie wskazać należy, że oświadczenia są dopuszczalnym dowodem w ramach czynności kontrolnych, co wynika wprost z zapisów § 10 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>33</sup> (...). Odnośnie oświadczeń beneficjenta (...) wskazano, iż podstawą ustalenia stanu faktycznego są czynności kontrolne, a oświadczenie beneficjenta stanowi uzupełnienie i potwierdzenie stanu faktycznego ustalonego w trakcie czynności kontrolnych. Tryb postępowania jest jednakowy i jednolity we wszystkich kontrolach w celu zapewnienia równego traktowania beneficjentów (...).

W odniesieniu do powyższej kwestii, pani Anna Przybielska zeznała, że nie było w tym zakresie żadnej instrukcji do książki procedur i informacji. Taką zasadę przyjęto i w innych projektach kontrolerzy dokonują weryfikacji w podobny sposób.

(dowód: akta kontroli str. 300-571, 1064-1074, 1136-1149, 1385-1779, 2576-2581, 2895-2923)

W ocenie NIK powyższe nieprawidłowości, świadczą również o sprawowaniu niewłaściwego nadzoru przez Dyrektora DPROW nad osobami przeprowadzającymi czynności kontrolne.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze, gdyż DPROW nierzetelnie zrealizował czynności kontrolne u beneficjenta na miejscu realizacji inwestycji.

## 6. Postępowanie windykacyjne

Opis stanu faktycznego

Pismem z dnia 3 marca 2016 r. MGMIŻŚ poinformowało DPROW, że ostateczny termin na rozliczenie środków upływa 30 kwietnia 2016 r.<sup>34</sup>, zastrzegając, że od stycznia 2016 r. może zabraknąć środków finansowych w budżecie państwa, a w takiej sytuacji, pomimo wystawienia przez IP zlecenia płatności, może nie nastąpić refundacja kosztów. Ostateczny termin wyznaczony na dokonanie zleceń płatności w ramach poświadczenia salda końcowego całego PO RYBY powinno zostać sporządzone według stanu na dzień 31 października 2016 r.<sup>35</sup>

(dowód: akta kontroli str. 1150-1165, 1964-1967)

Pismem z 11 lipca 2016 r. DPROW wezwał beneficjenta do zwrotu na rachunek ARiMR środków finansowych wypłaconych w formie zaliczki i rozliczonych w ramach pierwszego etapu w kwocie 178 215,72 zł oraz wypłaconych w formie zaliczki w ramach drugiego etapu w kwocie 270 452,55 zł. Kontrola NIK ustaliła, że na dzień 26 października 2017 r. DPROW był w posiadaniu weksla in blanco oraz deklaracji

<sup>33</sup> Rozporządzenie z 4 września 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania przez instytucję zarządzającą kontrolą w odniesieniu do instytucji pośredniczących oraz operacji realizowanych w ramach programu operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” (tj. Dz.U z 2013 r., poz. 488 z późn.zm).

<sup>34</sup> Termin wystawienia zleceń płatności przez IP do ARiMR.

<sup>35</sup> Pismo MGMIŻŚ znak: RYB-kfp-jm-078-9/16 L.dz. 1326 z dnia 3 czerwca 2016 r.

wekslowej, złożonego przez beneficjenta, jako zabezpieczenie prawidłowej realizacji umowy z 27 listopada 2012 r.<sup>36</sup>

Na podstawie przekazanej przez ARiMR informacji z 9 sierpnia 2016r., że beneficjent nie dokonał zwrotu środków<sup>37</sup>, DPROW 18 sierpnia 2016 r. sporządził i przekazał do beneficjenta *zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego z urzędu w przedmiocie wydania decyzji o zwrocie środków wypłaconych na realizację operacji*<sup>38</sup>, wyznaczając 14 dniowy termin na złożenie wniosków dowodowych i złożenie wyjaśnień. Termin ten na wniosek beneficjenta został przedłużony do 18 października 2016 r.

Pismem z 5 października 2016 r. (data nadania 6 października 2016 r.), beneficjent złożył do UMWP niepodpisane *„wnioski i twierdzenia strony”*. Na wezwanie DPROW z dnia 14 października 2016 r. do usunięcia braku formalnego poprzez złożenie podpisu (w terminie 7 dni od dnia odbioru wezwania), beneficjent dostarczył podpisany dokument do UMWP 18 października 2016 r.

DPROW w zawiadomieniu z 21 października 2016 r. poinformował beneficjenta, że prowadzone postępowanie administracyjne nie zostanie zakończone w wyznaczonym terminie *„(...) z uwagi na wyjaśnianie sprawy oraz konieczność szczegółowej analizy dokumentacji, niezbędną do właściwego rozpatrzenia sprawy (...)”*. DPROW wyznaczył nowy termin – nie później niż 18 listopada 2016 r.

W dniu 8 listopada 2016 r. DPROW ponownie wystąpił do MG MiŻŚ z opisem całości sprawy i prośbą o wskazanie trybu postępowania w zakresie wydania decyzji o zwrocie środków, mając na uwadze harmonogram zamknięcia PO RYBY 2007 – 2013. Pismo to zostało przekazane do MG MiŻŚ po upływie terminu wyznaczonego na dokonanie ostatecznych zleceń płatności wyznaczonych dla PO RYBY 2007 – 2013, tj. 31 października 2016 r.

W dniu 23 listopada 2016 r. MG MiŻŚ odpowiedziało na pismo DPROW z 8 listopada 2016 r. informując, że IP powinien rozliczyć zaliczkę przekazaną beneficjentowi oraz koszty kwalifikowalne operacji, na podstawie dokumentacji przekazanej przy wniosku o płatność, a w przypadku niekorzystnego wyroku NSA, powinien wszcząć z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu kwoty dofinansowania wraz z odsetkami.

Po 8 listopada 2016 r. DPROW trzykrotnie informował beneficjenta<sup>39</sup>, że prowadzone postępowanie administracyjne nie zostanie zakończone w wyznaczonym terminie *„(...) z uwagi na wyjaśnianie sprawy oraz konieczność szczegółowej analizy dokumentacji, niezbędną do właściwego rozpatrzenia sprawy (...)”*, za każdym razem wydłużając postępowanie administracyjne o miesiąc. Działania te nie były związane z pojawianiem się nowych okoliczności lub dowodów.

DPROW w zawiadomieniu z 24 stycznia 2017 r. poinformował beneficjenta o zebraniu materiału dowodowego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym z urzędu i wyznaczył siedmiodniowy termin na możliwość zapoznania się z aktami oraz wypowiedzenia się, jako stronie postępowania, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

W dniu 24 lutego 2017 r. Marszałek Województwa Pomorskiego wydał decyzję nr 5/2017, w której zobowiązał beneficjenta do zwrotu środków w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Jako główny powód wezwania podano, iż nie został osiągnięty cel operacji polegający na reorientacji działalności gospodarczej

<sup>36</sup> Oględziny kontrolerów NIK wykonane w dniu 26 października 2017 r. w budynku przy ul. Augustyńskiego 2 w Gdańsku.

<sup>37</sup> Pismo ARiMR z dnia 21 lipca 2016 r., znak DZN.5572.296.2016.EW.

<sup>38</sup> Zawiadomienie doręczone w dniu 19 sierpnia 2016 r.

<sup>39</sup> Pismo z 18 listopada 2016 r., 16 grudnia 2016 r. oraz 18 stycznia 2017 r.

związanej z sektorem rybactwa poprzez rozwój działalności turystycznej i gastronomicznej, do czego beneficjent zobowiązał się w § 6 ust. 1 pkt 3 lit. a) w związku z § 3 ust. 4 umowy o dofinansowanie.

Beneficjent złożył do MG MiŻŚ, za pośrednictwem Marszałka Województwa Pomorskiego, niepodpisane odwołanie z 13 marca 2017 r.<sup>40</sup> W związku z powyższym, DPROW pismem z 20 marca 2017 r. wezwał beneficjenta do uzupełnienia braku formalnego. Podpisane odwołanie beneficjenta wpłynęło do DPROW 27 marca 2017 r.<sup>41</sup>

Pismem z 31 marca 2017 r. Marszałek Województwa Pomorskiego odniósł się do poszczególnych punktów odwołania beneficjenta i przekazał je do MG MiŻŚ. Jak Marszałek stwierdził w piśmie, odnosząc się do zarzutu beneficjenta nr 3 i 5 w zakresie naruszeń postanowień umowy, (...) *Nieprawidłowe jest zatem założenie, że dokonany podział operacji na dwa etapy automatycznie oznaczał możliwość realizacji każdego z etapów (pierwszego polegającego na zakupie urządzeń do kawiarni i drugiego polegającego na budowie pensjonatu z usługami) jako odrębnego zadania, i postawienie tezy, iż używanie na chwilę obecną urządzeń zakupionych w ramach pierwszego etapu w innym lokalu przedsiębiorstwa beneficjenta oznacza osiągnięcie celu umowy o dofinansowanie choćby w części. Należy podkreślić, że beneficjent aplikował o dofinansowanie, zgłaszając do dofinansowania projekt jako kompleksowe przedsięwzięcie. Koszty kwalifikowalne oceniane były jako kompleksowe przedsięwzięcie, zgodnie ze złożonym wnioskiem o dofinansowanie złożonym przez beneficjenta, gdzie wskazywano na ich niezbędność w związku z celem operacji wskazanym we wniosku (...). Reorientacja działalności gospodarczej związanej z sektorem rybactwa poprzez rozwój działalności turystycznej i gastronomicznej miała nastąpić bowiem w takim zakresie, jaki wynikał z realizacji operacji obejmującej zarówno budowę pensjonatu jak i zakup urządzeń do prowadzenia działalności w tym budynku. W wyniku operacji beneficjent miał zacząć prowadzić w wybudowanym budynku, wskazane we wniosku o dofinansowanie, usługi turystyczne – pensjonatowe na 24 miejsca noclegowe wraz z usługami gastronomicznymi, w związku z czym miał zostać osiągnięty cel operacji polegający na reorientacji działalności gospodarczej poprzez rozwój działalności turystycznej i gastronomicznej, opisanej we wniosku o dofinansowanie. W ocenie organu nawet gdyby uznać, że beneficjent faktycznie prowadzi aktualnie z wykorzystaniem zakupionych przez siebie w ramach operacji urządzeń działalność gastronomiczną w pewnym zakresie, to mając na względzie, iż ta działalność jest prowadzona w innym miejscu niż wybudowany do tego celu w ramach operacji budynek, a ponadto nie jest prowadzona działalność turystyczna z wykorzystaniem 24 miejsc noclegowych, nie można przyjąć, iż w wyniku operacji został zrealizowany cel tej konkretnej operacji (...)*

MG MiŻŚ zawiadomił strony postępowania pismem z 6 kwietnia 2017 r. o możliwości czynnego postępowania oraz, że do 28 kwietnia 2017 r. można zapoznać się z dokumentacją. Pismem z 10 maja 2017 r. zawiadomił, że z uwagi na skomplikowany charakter sprawy, termin na załatwienie sprawy zostaje przedłużony do 20 maja 2017 r.

Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej decyzją z 30 maja 2017 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Marszałka Województwa Pomorskiego nr 5/2017. Minister w uzasadnieniu napisał, że (...) *w instrukcji wypełniania wniosku o płatność (...) w ramach środka 4.1 (...) beneficjenci zostali poinstruowani*

<sup>40</sup> Data nadania odwołania – 14 marca 2017 r.

<sup>41</sup> Data nadania odwołania – 23 marca 2017 r.

w punkcie 12, iż „(...) wraz z wnioskiem o płatność należy złożyć wszystkie niezbędne opinie, zaświadczenia, uzgodnienia, pozwolenia lub inne decyzje związane z realizacją operacji, o ile wymagają tego obowiązujące przepisy prawa oraz postanowienia umowy. Wszystkie maszyny, urządzenia, infrastruktura, wyposażenie zakupione w ramach operacji powinny być zamontowane, uruchomione i sprawne, a obiekty budowlane odebrane i dopuszczone do użytkowania, jeżeli wymagają tego przepisy obowiązującego prawa” (...). Organ II instancji wskazuje, że toczące się przed NSA postępowanie nie jest zagadnieniem wstępnym, bo bez względu na wynik skargi nie ulegnie zmianie stan faktyczny, to jest, iż na dzień złożenia wniosku o płatność końcową cel operacji nie był osiągnięty (...).

MGMiŻŚ poinformował DPROW pismem z 10 lipca 2017 r., że wydana decyzja stała się prawomocna z dniem 1 lipca 2017 r.

W dniu 21 lipca 2017 r. ARiMR poinformował DPROW, że beneficjent złożył wniosek o rozłożenie na raty spłaty należności oraz umorzenie odsetek określonych decyzją Marszałka Województwa Pomorskiego nr 5/2017.

Marszałek Województwa Pomorskiego przekazał Ministrowi Finansów pismem z 28 lipca 2017 r. formularz zgłoszenia podmiotu podlegającemu wpisowi do rejestru podmiotów wykluczonych z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich. W dniu 3 sierpnia 2017 r. Minister wpisał beneficjenta do ww. rejestru<sup>42</sup>.

W dniu 6 listopada 2017 r. ARiMR wydał Decyzję nr 34/DZN-5572-296-311/16/2017, w której odmówił umorzenia odsetek beneficjentowi i poinformował, że wniosek o rozłożenie spłaty należności na raty jest przedmiotem odrębnego postępowania.

Na poszczególnych etapach postępowania windykacyjnego, DPROW informował Departament Zarządzania Należnościami ARiMR o podjętych działaniach i rozstrzygnięciach oraz przekazywał niezbędne dokumenty w sprawie windykacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 1078-1083, 2582-2894, 2979-2989)

Ustalona  
nieprawidłowość

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

1. DPROW podejmował przewlekłe działania w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania decyzji 5/2017, które nie wносиły nowych ustaleń i dowodów, ani nie były powiązane ze zmianą stanu faktycznego w toczącym się postępowaniu wydania beneficjentowi pozwolenia na użytkowanie lub rozpatrzenia przez NSA skargi kasacyjnej.

W ocenie NIK DPROW naruszył z art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>43</sup>, który stanowi, że *załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.*

Kolejne zawiadomienia o przedłużeniu postępowania nie wiązały się z pojawieniem się w postępowaniu nowych istotnych dowodów bądź zdarzeń ani nie były podyktowane wnioskiem beneficjenta. Należy podkreślić, że fakt nie

<sup>42</sup> Rejestr Podmiotów wykluczonych prowadzony przez Ministra Finansów na podstawie art. 210 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.)

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz. U. z 2017 r. poz. 1257.

posiadania w dniu złożenia przez beneficjenta wniosku o płatność końcową, tj. 30 czerwca 2015 r., ostatecznego pozwolenia na budowę<sup>44</sup> (oraz co za tym idzie brak możliwości wydania przez PINB pozwolenia na użytkowanie obiektu będącego głównym elementem realizacji celu operacji), nie zmienił się przez cały okres weryfikacji wniosku o płatność końcową, jak również do ostatecznego terminu, wyznaczonego na dokonywanie zleceń płatności przez ARiMR. Takie stanowisko przedstawił również Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w uzasadnieniu decyzji z dnia 30 maja 2017 r.

NIK zauważa, że podobne postępowanie przeprowadzone przez MGMIŻŚ w zakresie rozpatrzenia odwołania beneficjenta od Decyzji 5/2017 zajęło około dwóch miesięcy.

*Jak wyjaśniła Dyrektor DPROW (...) Czas trwania postępowania administracyjnego podyktowany był zachowaniem beneficjenta w toku postępowania (...) oraz obowiązkiem organu dotyczącym zagwarantowania stronie jej ustawowych praw. Organ, działając na podstawie art. 9, 10, 77 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (...), zapewnił stronie czynny udział w postępowaniu, a także w sposób wyczerpujący zebrał i rozpatrzył materiał dowodowy. Beneficjent brał aktywny udział w postępowaniu (...), a organ wzywał Beneficjenta do uzupełnienia braków formalnych w dokumentach. Powyższe miało wpływ na postępowanie organu, który musiał dokonać ponownie analizy sprawy. Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (...) o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ powinien zawiadomić stronę podając powód oraz nowy termin rozpatrzenia sprawy. Organ każdorazowo zawiadamiał stronę o przedłużeniu terminu zakończenia sprawy. Z powyższego wynika, że czas trwania postępowania był spowodowany aktywnością beneficjenta, a nie bezczynnością organu, a prawidłowość działania została potwierdzona przez organ drugiej instancji, który utrzymał w mocy zaskarżoną przez stronę decyzję (...).*

Skutkiem działania DPROW było wstrzymanie naliczania odsetek za zwłokę, gdyż zgodnie z art. 54 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>45</sup>, odsetki nie są w tym przypadku liczone za okres od 19 sierpnia 2016 r. do dnia doręczenia decyzji nr 5/2017.

(dowód: akta kontroli str. 1136-1149, 1385-2002, 2582-2894 1150-1165)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze, gdyż Marszałek Województwa Pomorskiego wydał decyzję o zwrocie środków, która została utrzymana w mocy przez organ II instancji. NIK zauważa jednak, że IP prowadziła to postępowanie w sposób przewlekły, skutkiem czego wstrzymano naliczanie beneficjentowi odsetek za zwłokę, stosownie do art. 54 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> Decyzja 265/14, wyrokiem WSA z dnia 1 kwietnia 2016 r. została uchylona i nie mogła być wykonana.

<sup>45</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 201.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Rzetelną weryfikację przez IP ocenianych wniosków o dofinansowanie przed podpisaniem umowy.
2. Szczególny nadzór i kontrolę oraz rzetelną weryfikację przez IP stanu zaawansowania realizacji projektów realizowanych w ramach funduszy europejskich.
3. Rzetelne przeprowadzanie przez IP czynności weryfikacji wniosków o płatność z uwzględnieniem/analizą dołączanych do niego dowodów mogących potwierdzać prawidłowość poniesienia wydatków kwalifikowalnych oraz sprawowanie właściwego nadzoru nad osobami przeprowadzającymi weryfikację wniosków o płatność.
4. Rzetelne dokumentowanie i przeprowadzanie przez IP czynności kontrolnych dotyczących operacji realizowanych przez beneficjentów oraz sprawowanie właściwego nadzoru nad osobami przeprowadzającymi kontrole w imieniu DPROW.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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 Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Warszawa, dnia 25 lipca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Administracji Publicznej  
Dyrektor  
dr Bogdan Skwarka

.....  
*podpis*