



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.410.004.02.2021

Pan
Adam Struzik
Marszałek
Województwa Mazowieckiego
ul. Jagiellońska 26
03-719 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/049 – Prawdliwość wsparcia finansowego wybranych operacji w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie, ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego, od 10 grudnia 2001 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">1. Realizacja operacji typu „Budowa i modernizacja dróg lokalnych” oraz „Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów” w ramach PROW 2014–2020.2. Monitorowanie realizacji operacji typu „Budowa i modernizacja dróg lokalnych” oraz „Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów” w ramach PROW 2014–2020. |
| Okres objęty kontrolą | Od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2021 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi |
| Kontrolerzy | Katarzyna Wysocka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KRR/18/2021 z 16 sierpnia 2021 r. |

(akta kontroli str. 1)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Samorządu Województwa Mazowieckiego w zakresie realizacji i monitorowania operacji typu „Budowa lub modernizacja dróg lokalnych” oraz operacji typu „Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Samorząd Województwa Mazowieckiego:

- jako podmiot wdrażający PROW 2014–2020 zawarł umowę delegowania zadań z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa³,
- podjął działania w celu prawidłowego przygotowania do realizacji zadań określonych w umowie delegowania, tj. obowiązki dotyczące realizacji zadań delegowanych zostały określone komórkom organizacyjnym Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, przyjęto procedury wdrożeniowe, przeszkolono pracowników zajmujących się kontrolowanymi typami operacji,
- prawidłowo przeprowadził nabory wniosków o przyznanie pomocy i dokonywał wyboru operacji do realizacji,

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. dalej: ustawa o NIK.

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

³ Zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2021 r. poz. 182, ze zm.), zadania agencji płatniczej związane z przyznawaniem, wypłatą i zwrotem pomocy, z wyjątkiem dochodzenia zwrotu nienależnych kwot pomocy oraz z wyjątkiem dokonywania płatności, wykonuje, jako zadania delegowane samorząd województwa w przypadku m.in. działania, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy, tj. działania Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich, w ramach którego są realizowane operacje typu „Budowa lub modernizacja dróg lokalnych” (dalej: operacje typu drogi) oraz operacji typu „Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów” (dalej: operacje typu targowiska).

- rzetelnie prowadził kontrole administracyjne wniosków o przyznanie pomocy, kontrole przeprowadzenia przez beneficjentów postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, kontrole na miejscu oraz kontrole stosowania wyodrębnionych systemów rachunkowości,
- terminowo rozpatrywał wnioski o przyznanie pomocy oraz w sposób prawidłowy informował o odmowie przyznania pomocy,
- rzetelnie egzekwował terminowe składanie wniosków o płatność,
- rzetelnie sporządzał zlecenia płatności i przekazywał do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- w terminie przedkładał Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa rzetelnie sporządzone sprawozdania dotyczące realizacji badanych operacji,
- prawidłowo monitorował wykorzystanie środków finansowych i realizację operacji przez beneficjentów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja operacji typu „Budowa i modernizacja dróg lokalnych” oraz operacji typu „Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów” w ramach PROW 2014–2020

Opis stanu faktycznego

Umowa delegowania zadań w związku z wykonaniem obowiązków wynikających z PROW 2014–2020, w tym w zakresie realizacji operacji typu drogi i operacji typu targowiska została zawarta pomiędzy Samorządem Województwa Mazowieckiego (dalej: SWM, Samorząd Województwa) a Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR, Agencja) w dniu 28 maja 2015 r. Do umowy nie były zawierane aneksy.

(akta kontroli str. 13-38, 560)

Samorząd Województwa przekazał ARiMR warunkową deklarację gotowości do wykonywania zadań w zakresie operacji typu drogi w piśmie z 30 września 2015 r., a w zakresie operacji typu targowiska w piśmie z 17 listopada 2016 r., sporządzoną zgodnie ze wzorem otrzymanym z Agencji. ARiMR jako agencja płatnicza nie przeprowadziła w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego (dalej: UMWM) audytu gotowości do wykonywania ww. zadań.

(akta kontroli str. 78-109, 560)

Obowiązki dotyczące realizacji zadań delegowanych związanych z wdrażaniem operacji typu drogi i operacji typu targowiska, w tym przeprowadzanie kontroli na miejscu zostało powierzone w UMWM dwóm departamentom: Departamentowi Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej: DRIROW) i jego Wydziałom: Wdrażania Programów Unijnych dla Rolnictwa, Autoryzacji Płatności Programów Unijnych dla Rolnictwa, Monitoringu i Sprawozdawczości Programów Unijnych dla Rolnictwa, Kontroli Administracyjnych oraz Departamentowi Kontroli (dalej: DK) – Wydziałowi Kontroli I. W DRIROW średnie zatrudnienie osób zajmujących się ww. operacjami wyniosło w 2020 r. – 60 etatów, a w 2021 r. – 58 etatów. Z kolei w DK średnie zatrudnienie w tym zakresie wyniosło w 2020 r. – 8 etatów, a w 2021 r. – 7,67 etatu.

(akta kontroli str. 245-365, 563, 582, 586)

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Zarząd Województwa Mazowieckiego przyjął w terminach wskazanych przez ARiMR procedury i instrukcje dotyczące wdrażania operacji typu drogi i operacji typu targowiska w następujących zakresach:

- zmiana i rozwiązanie umowy zadań delegowanych;
- postępowanie z dokumentami prawnego zabezpieczenia umowy;
- monitorowanie terminowości składania wniosków o płatność oraz ankiet lub sprawozdań;
- sporządzanie i poprawa dokumentów finansowo-księgowych oraz ustalanie nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych;
- rozpatrywanie odwołań;
- rozpatrywanie, stwierdzanie i raportowanie nieprawidłowości, błędów dla podmiotów zewnętrznych;
- przeprowadzanie czynności kontrolnych;
- obsługa wniosku o przyznanie pomocy;
- zmiana przeznaczenia dóbr, wyremontowanych lub wybudowanych budynków lub budowli w całości lub w części, przeniesienie praw własności lub posiadania nabytych dóbr objętych operacją, zwolnienie ze zobowiązań w wyniku zaistnienia okoliczności o charakterze siły wyższej lub wyjątkowych okoliczności;
- metodologia ustalania kwot pozostających do zakontraktowania w ramach limitów określonych dla euro;
- weryfikacja postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;
- obsługa wniosku o płatność;
- postępowanie w okresie związania z celem oraz w okresie zobowiązań wynikających z umowy o przyznaniu pomocy lub z umowy o dofinansowanie lub z decyzji administracyjnych.

Procedury zaktualizowane przez ARiMR były przyjmowane do stosowania w terminie podanym przez Agencję.

Dokument „Zasady przepływu informacji dotyczące szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zatwierdzania pomocy finansowej oraz stosowania procedur w zakresie zadań delegowanych przez Agencję Płatniczą do podmiotów wdrażających w ramach PROW 2014–2020”, zgodnie z umową delegowania zadań został przekazany SWM przez Agencję w dniu 16 czerwca 2015 r.

(akta kontroli str. 15-16, 527-530, 716-717, 841)

Deklaracje zarządcze za lata 2015–2020 były składane przez SWM do ARiMR do 30 listopada (za rolniczy rok budżetowy Unii Europejskiej trwający od 16 października roku n do 15 października roku n+1), po przeprowadzeniu badania przez audyt wewnętrzny, tj. zgodnie z § 16 umowy delegowania zadań. Agencja nie zgłaszała uwag do tych deklaracji.

(akta kontroli str. 366-388, 718)

Samorząd Województwa wdrożył mechanizmy zapewniające nadzór nad stanowiskami wrażliwymi oraz przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym w obszarze zadań delegowanych. Samorząd Województwa nie stwierdził nieprawidłowości w zakresie działania tych mechanizmów.

(akta kontroli str. 561)

Samorządowi Województwa udostępniony został przez ARiMR (nieodpłatnie) system informatyczny OFSA PROW 2014–2020, w którym m.in. były rejestrowane i wprowadzane wnioski, generowane umowy o przyznanie pomocy i zlecenia płatności oraz wprowadzane informacje o kontrolach. Udostępnienie systemu nastąpiło przed rozpoczęciem przez SWM naborów wniosków o przyznanie pomocy (dalej: WoPP).

Samorząd Województwa, zgodnie z umową delegowania zadań, przeprowadził działania informacyjno-promocyjne dotyczące możliwości i warunków skorzystania ze wsparcia w ramach typów operacji drogi i targowiska, w tym m.in.:

- szkolenia dla beneficjentów w trakcie ogłaszanych naborów WoPP (szkolenia odbywały się w siedzibie oraz w delegaturach UMWM),
- przygotowanie wkładek tematycznych do gazet regionalnych,
- zamieszczanie informacji na stronie internetowej UMWM dedykowanej PROW (www.prow.mazovia.pl, ww.mazowieckie.ksow.pl),
- produkcja i emisja audycji w lokalnych stacjach radiowych oraz programu telewizyjnego „Wieści z Mazowsza”.

(akta kontroli str. 563)

Zgodnie z umową delegowania zadań, szkolenia dotyczące realizacji zadań delegowanych przeprowadzała ARiMR, która informowała UMWM o zakresie, terminie oraz liczbie miejsc na szkoleniach.

Platforma e-learningowa została udostępniona SWM przez ARiMR. Zamieszczane na niej były materiały szkoleniowe oraz testy, umożliwiające zweryfikowanie wiedzy zdobytej podczas e-szkolenia oraz uprawniające do wykonywania zadań określonych dla danego stanowiska pracy.

W UMWM szkolenia pracowników zajmujących się wdrażaniem kontrolowanych typów operacji prowadzone były m.in. przez wyznaczonych pracowników, tzw. „trenerów”, którzy po zdaniu egzaminu w ARiMR i uzyskaniu certyfikatu przekazywali wiedzę pozostałym pracownikom realizującym zadania delegowane.

Na koniec czerwca 2021 r. certyfikat trenera posiadało 10 osób. Szkolenia prowadzone przez trenerów dotyczyły m.in. procedur obsługi WoPP, przeprowadzania czynności kontrolnych, weryfikacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zmiany i rozwiązania umowy, postępowania z dokumentami prawnego zabezpieczenia umowy, monitorowania terminowości składania wniosków o płatność oraz ankiet i sprawozdań, sporządzania i poprawy dokumentów finansowo-księgowych oraz ustalania nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych, rozpatrywania odwołań, rozpatrywania, stwierdzania i raportowania nieprawidłowości i błędów.

W 2020 r. trenerzy przeprowadzili szkolenia dla pracowników DRiROW oraz DK dotyczące nowej wersji procedury przeprowadzania czynności kontrolnych, a ponadto w I półroczu 2021 r. pracownicy DRiROW mieli możliwość odbycia e-szkolenia z dwóch nowych wersji procedury obsługi wniosku o płatność, poprzez platformę e-learningową.

Ponadto, dla pracowników DRiROW wdrażających PROW 2014–2020 przeprowadzono szkolenia doskonalące z zakresu bezpieczeństwa informacji organizowane przez Biuro Bezpieczeństwa Informacji UMWM. W I półroczu 2021 r. pracownicy zajmujący się operacjami typu drogi i targowiska uczestniczyli również w szkoleniu „Bezpieczeństwo informacji i cyberbezpieczeństwo”.

Kontrola szkoleń wybranych losowo siedmiu pracowników DRiROW wykazała, że szkolenia, w tym dotyczące weryfikacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, odbyły się zgodnie z umową delegowania zadań, pracownicy uzyskali pozytywne wyniki testów weryfikujące zdobytą wiedzę na szkoleniach z zakresu procedur wdrożeniowych, okresowo uczestniczyli również w szkoleniach z bezpieczeństwa informacji.

(akta kontroli str. 16, 594-598, 686-693)

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 października 2015 r. w sprawie wysokości limitów środków dostępnych w poszczególnych województwach lub latach w ramach określonych działań lub poddziałań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁵ (dalej: rozporządzenie ws. limitów), dla województwa mazowieckiego w okresie do 10 maja 2019 r., obowiązywały następujące limity środków na operacje typu:

- drogi – 39 203 947 euro,
- targowiska – 6 830 640 euro.

Pismem z 18 marca 2019 r. DRiROW wniósł do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: MRiRW) o przesunięcie środków w wysokości 792 422 euro niewykorzystanych w ramach limitu na operacje typu „Ochrona zabytków i budownictwa tradycyjnego” – na operacje typu drogi, w celu zawarcia większej liczby umów z wnioskodawcami, którzy złożyli WoPP w ramach naboru przeprowadzonego od 4 września do 17 października 2018 r.

Na podstawie zmiany rozporządzenia ws. limitów dokonanej 6 maja 2019 r.⁶ limit środków na operacje typu drogi został zwiększony o ww. kwotę, tj. o 2% i wyniósł 39 996 369 euro.

Ponadto pismem z 27 sierpnia 2019 r. DRiROW wystąpił do MRiRW o dodatkowe środki na operacje typu drogi w wysokości 4 315 341 euro celem przeprowadzenia kolejnego naboru WoPP, a także zawarcia kolejnych umów z wnioskodawcami, którzy złożyli wnioski w ramach naboru przeprowadzonego w dniach od 4 września do 17 października 2018 r.

Zmianą rozporządzenia ws. limitów z 8 stycznia 2020 r.⁷ limit środków na operacje typu drogi dla województwa mazowieckiego został zwiększony o kwotę 4 315 341 euro, tj. o 10,8% i wyniósł 44 311 710 euro. Pomimo zwiększenia limitu na operacje typu drogi, SWM nie przeprowadził kolejnego naboru WoPP.

Sekretarz Województwa Dyrektor Urzędu wyjaśnił m.in., że w związku z dużym zainteresowaniem naborem WoPP na operacje typu „Gospodarka wodno-ściekowa” przeprowadzonym od 12 sierpnia do 16 września 2019 r. (wpłynęły 153 WoPP na kwotę pomoc ponad 190 mln zł w stosunku do dostępnego limitu środków w wysokości 46 mln zł), SWM wniósł do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przeniesienie dostępnego limitu środków na operacje typu drogi i wykorzystanie wszystkich środków w ramach gospodarki wodno-ściekowej. Wyjaśnił ponadto, że po połączeniu limitów wszystkie dostępne środki na operacje typu drogi zostały wykorzystane w celu zawarcia umów o przyznanie pomocy na operacje typu „Gospodarka wodno-ściekowa” w ramach naboru WoPP przeprowadzonego w ww. terminie.

Połączenie limitów nastąpiło na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 września 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości limitów środków dostępnych w poszczególnych województwach lub latach w ramach określonych działań lub poddziałań Programu Rozwoju Obszarów

⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1755, ze zm.

⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 maja 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości limitów środków dostępnych w poszczególnych województwach lub latach w ramach określonych działań lub poddziałań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2019 r. poz. 872) – weszło w życie 11 maja 2019 r.

⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 stycznia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości limitów środków dostępnych w poszczególnych województwach lub latach w ramach określonych działań lub poddziałań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 60) – weszło w życie 16 stycznia 2020 r.

Wiejskich na lata 2014–2020⁸. Limit na operacje typu drogi został połączony z limitami innych typów operacji w ramach działania „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich”, z wyłączeniem operacji typu targowiska, i dla województwa mazowieckiego wyniósł 81 644 291 euro.

(akta kontroli str. 113-116, 123-127, 600, 607)

W piśmie z 28 kwietnia 2020 r. Marszałek Województwa Mazowieckiego zwrócił się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zwiększenie limitu na operacje typu targowiska o kwotę 3 137 318 zł umożliwiającą zawarcie umów o przyznanie pomocy na realizację operacji, które znalazły się na liście operacji zakwalifikowanych do finansowania z udziałem środków EFRROW, zatwierdzonej 27 kwietnia 2020 r.

Pismami z 4 i 25 stycznia 2021 r. skierowanymi do MRiRW, DRiROW wniósł o dodatkowy limit środków na operacje typu targowiska w wysokości 446 853 euro.

Na podstawie zmiany rozporządzenia ws. limitów⁹ limit na operacje typu targowiska dla województwa mazowieckiego został zwiększony o 475 000 euro, tj. o 7%, do kwoty 7 305 640 euro.

(akta kontroli str. 128, 136-140, 717)

Samorząd Województwa, w ramach operacji typu drogi, przeprowadził dwa nabory WoPP w terminach:

- od 16 listopada 2015 r. do 12 stycznia 2016 r.,
- od 4 września do 17 października 2018 r.

W ramach operacji typu targowiska przeprowadzono trzy nabory WoPP w terminach:

- od 1 marca do 26 kwietnia 2017 r.,
- od 5 października do 23 października 2017 r.,
- od 6 listopada do 9 grudnia 2019 r.

Kontrola dokumentacji próby naborów¹⁰ wykazała, że były one prowadzone prawidłowo, zgodnie z § 9 ust. 1-4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 września 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu "Budowa lub modernizacja dróg lokalnych" w ramach poddziałania "Wsparcie inwestycji związanych z tworzeniem, ulepszaniem lub rozbudową wszystkich rodzajów małej infrastruktury, w tym inwestycji w energię odnawialną i w oszczędzanie energii" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020¹¹ oraz zgodnie z § 8 ust. 1-4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 lipca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu "Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów" w ramach poddziałania "Wsparcie inwestycji w tworzenie, ulepszanie i rozwijanie podstawowych usług lokalnych dla ludności wiejskiej, w tym rekreacji, kultury i powiązanej infrastruktury" objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020¹².

(akta kontroli str. 141-165)

⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 1588.

⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 marca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości limitów środków dostępnych w poszczególnych województwach lub latach w ramach określonych działań lub poddziałań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

¹⁰ Próba obejmowała nabór dotyczący operacji typu drogi przeprowadzony od 4 września do 17 października 2018 r. oraz nabór operacji typu targowiska przeprowadzony od 5 października do 23 października 2017 r.

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 232, dalej: rozporządzenie ws. dróg.

¹² Dz. U. poz. 1230, ze zm., dalej: rozporządzenie ws. targowisk.

Do 30 czerwca 2021 r., łączna liczba złożonych WoPP dotyczących operacji typu drogi wyniosła 959 na kwotę 1 137 358,9 tys. zł, w tym 723 701,5 tys. zł do sfinansowania ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej: EFRROW).

Łączna liczba złożonych WoPP dotyczących operacji typu targowiska wyniosła 57 na kwotę 79 950,3 tys. zł, w tym 50 872,4 tys. zł to środki EFRROW. Wszystkie WoPP w ramach operacji typu targowiska złożone zostały w terminie.

Z naruszeniem terminu, został złożony jeden WoPP na kwotę 926,3 tys. zł, w tym 589,4 tys. zł środki EFRROW i dotyczył operacji typu drogi. Pomocy nie przyznano, o czym SWM prawidłowo poinformował, w formie pisemnej, podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy, podając przyczyny odmowy przyznania pomocy – zgodnie z § 11a rozporządzenia ws. dróg.

Na dzień 30 czerwca 2021 r. wszystkie WoPP w zakresie operacji typu drogi i operacji typu targowiska zostały zweryfikowane przez SWM.

(akta kontroli str. 159-161, 649, 662, 675-676)

Lista operacji zakwalifikowanych do finansowania z udziałem środków EFRROW (dalej: lista rankingowa) w ramach pierwszego naboru operacji typu drogi, zatwierdzona uchwałą Zarządu Województwa Mazowieckiego z 7 czerwca 2016 r., obejmowała 631 pozycji na kwotę pomocy (środki EFRROW) 449 212,2 tys. zł.

Lista rankingowa dotycząca drugiego naboru, zatwierdzona uchwałą Zarządu Województwa Mazowieckiego z 18 grudnia 2018 r. obejmowała 133 pozycje na kwotę pomocy w wysokości 132 097,6 tys. zł i dotyczyła operacji, które uzyskały co najmniej 8 punktów. Lista ta była trzykrotnie aktualizowana: 15 stycznia, 12 marca i 23 kwietnia 2019 r. Ostatnia aktualizacja obejmowała 58 operacji na kwotę pomocy 48 523,3 tys. zł (środki EFRROW).

Pierwsza aktualizacja wynikała z uwzględnienia odwołania, a druga ze skargi dwóch podmiotów, w związku z odmową przyznania pomocy przez SWM. Po zakończeniu weryfikacji spełniania przez wnioskodawców ujętych na liście rankingowej warunków przyznania pomocy, dokonano trzeciej aktualizacji i zgodnie z § 11 d rozporządzenia ws. dróg podano do publicznej wiadomości wykaz operacji, dla których WoPP spełniały warunki przyznania pomocy.

Na listach rankingowych w ramach operacji typu drogi znalazło się łącznie 689 operacji na kwotę pomocy w wysokości 497 735,5 tys. zł (środki EFRROW).

(akta kontroli str. 166-233, 600, 716)

Lista rankingowa dotycząca pierwszego naboru w ramach typu operacji targowiska została zatwierdzona przez Zarząd Województwa Mazowieckiego 28 sierpnia 2017 r. i obejmowała 24 operacje na kwotę pomocy 22 005,7 tys. zł. Lista rankingowa dotycząca drugiego naboru, zatwierdzona przez Zarząd Województwa Mazowieckiego 16 stycznia 2018 r., obejmowała trzy operacje na kwotę pomocy 2991,6 tys. zł. Zatwierdzona 27 kwietnia 2020 r. lista rankingowa dotycząca trzeciego naboru obejmowała 16 operacji na kwotę pomocy 12 518,3 tys. zł (środki EFRROW).

Na listach rankingowych dotyczących operacji typu targowiska znalazły się łącznie 43 operacje na kwotę pomocy w wysokości 37 515,6 tys. zł (środki EFRROW).

(akta kontroli str. 234-244)

Listy rankingowe dotyczące operacji drogi i targowiska były publikowane niezwłocznie po ich zatwierdzeniu przez Zarząd Województwa.

(akta kontroli str. 678-685)

W ramach operacji typu drogi wybranych zostało do realizacji 299 WoPP na kwotę 345 145,6 tys. zł, w tym EFRROW – 219 616,1 tys. zł. W stosunku do 660 WoPP na kwotę 792 213,4 tys. zł, SWM odmówił przyznania pomocy lub WoPP zostały wycofane. Prawie 69% łącznej kwoty WoPP, w stosunku do której SWM odmówił przyznania pomocy i 47,8% łącznej kwoty złożonych WoPP, stanowiły WoPP, w stosunku do których odmowa przyznania pomocy nastąpiła z powodu braku środków (457 WoPP na kwotę 543 519,1 tys. zł).

Wobec niespełnienia warunków przyznania pomocy nie zostało zawartych 390 umów o przyznanie pomocy (dalej: UoPP) na realizację operacji z 689 operacji typu drogi ujętych na listach rankingowych.

W ramach typu operacji targowiska wybranych zostało do realizacji 43 WoPP na kwotę 58 959 tys. zł, w tym EFRROW – 37 515,6 tys. zł. W stosunku do 14 WoPP na kwotę 20 991,4 tys. zł odmówiono przyznania pomocy lub WoPP zostały wycofane. Z powodu nieusunięcia braków – 12 WoPP na kwotę 17 665,5 tys. zł (tj. 22,1% łącznej kwoty złożonych WoPP i 84,2% łącznej kwoty WoPP, w stosunku do której SWM odmówił przyznania pomocy). Nie było przypadków WoPP, w stosunku do których nastąpiła odmowa przyznania pomocy z powodu braku środków.

W przypadku dwóch operacji z trzeciego naboru w ramach typu operacji targowiska, umowy na te operacje zostały zawarte w 16 kwietnia i 4 maja 2021 r., po odpowiednio 494 i 512 dniach od zakończenia naboru, po zwiększeniu dla SWM dostępnych limitów środków na operacje typu targowiska, na podstawie zmiany rozporządzenia ws. limitów z dnia 23 marca 2021 r.¹³

W stosunku do wszystkich operacji typu targowiska zamieszczonych na listach rankingowych zostały zawarte UoPP.

Na okoliczność najczęściej występujących przyczyn wzywania do uzupełnienia braków we WoPP i wnioskach o płatność (dalej: WoP) Dyrektor DRiROW zeznał, że *„Każda sprawa jest traktowana oddzielnie i każdy wniosek jest sprawdzany przez pracowników i również akceptowany przez kierownika wydziału. Należałoby sięgnąć do materiałów, czyli wszystkich wniosków, aby określić, jakie były najczęściej powody do uzupełnień”*.

Dyrektor DRiROW zeznał również, że w celu poprawy jakości WoPP, przed naborami organizowane były szkolenia dla potencjalnych beneficjentów *„z wniosków o przyznanie pomocy, wniosków o płatności oraz z kontroli”*. W kwestii współpracy z podmiotami świadczącymi usługi w zakresie przygotowania WoPP i WoP dla operacji typu drogi i typu targowiska Dyrektor DRiROW zeznał, że *„Nie przypominam sobie żebyśmy pracowali z takimi podmiotami”*.

(akta kontroli str. 650-652, 663-665, 678-685, 719, 845-847)

Na próbie losowo wybranych sześciu spraw, skontrolowano prawidłowość prowadzenia kontroli administracyjnej WoPP¹⁴. Stwierdzono, że kontrola administracyjna badanych WoPP została przeprowadzona prawidłowo. W aktach spraw znajdowały się m.in. rzetelnie wypełnione i podpisane deklaracje bezstronności osób weryfikujących WoPP, karty kontroli WoPP określające m.in. podstawy odmowy przyznania pomocy oraz pisma skierowane do wnioskodawców o odmowie przyznania pomocy, wskazujące przyczyny tej odmowy.

(akta kontroli str. 711)

¹³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 marca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości limitów środków dostępnych w poszczególnych województwach lub latach w ramach określonych działań lub poddziałań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

¹⁴ Próba objęła pięć operacji dotyczących operacji typu drogi i jednej dotyczącej operacji typu targowiska. Trzy sprawy (dwie w zakresie typu operacji drogi i jedna typu operacji targowiska) dotyczyły odmowy przyznania pomocy w związku z nieuzupełnieniem braków, a trzy pozostałe (typ operacji drogi) – braku dostępnych środków.

W ramach operacji typu drogi zawarto 299 UoPP na kwotę 345 145,6 tys. zł. Średni czas na zawarcie UoPP wyniósł 197 dni, minimalny czas w tym zakresie wyniósł 160 dni, a maksymalny 425 dni¹⁵.

W ramach operacji typu drogi zawartych zostało 43 UoPP na kwotę 58 959 tys. zł. Średni czas na zawarcie UoPP wyniósł 167 dni, minimalny czas – 92 dni, a maksymalny 512 dni.

Kontrolę terminowości rozpatrywania WoPP przeprowadzono na próbie 16 WoPP dotyczących operacji typu drogi i czterech WoPP dotyczących operacji typu targowiska, zakończonych zawarciem UoPP, o najdłuższym okresie rozpatrywania. W przypadku operacji typu drogi, rozpatrywanie WoPP nie przekroczyło 18 miesięcy od dnia, w którym upłynął termin składania WoPP, co było zgodne z terminem rozpatrywania WoPP określonym w § 2b ust. 3 rozporządzenia ws. limitów¹⁶.

W przypadku czterech operacji typu targowiska, kontrolowane WoPP rozpatrywane były w ciągu czterech miesięcy od dnia, w którym było możliwe w ramach limitu przyznanie pomocy, co było zgodne z § 2b ust. 3 rozporządzenia ws. limitów w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 stycznia 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wysokości limitów środków dostępnych w poszczególnych województwach lub latach w ramach określonych działań lub poddziałań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020¹⁷.

W badanej próbie 20 operacji, weryfikacja WoPP nie przekraczała sześciu miesięcy od dnia zakończenia naboru (po wyłączeniu czasu niezbędnego na uzupełnienia, wstrzymującego bieg rozpatrywania WoPP).

Pomiędzy datą zakończenia weryfikacji WoPP, a datą nadania wezwania do zawarcia umowy minęło od 57 dni do 271 dni w przypadku typu operacji drogi i od 115 dni do 352 dni w przypadku operacji typu targowiska.

Sekretarz Województwa Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że „(...) po zakończeniu weryfikacji wniosków istniały wnioski, dla których zabrakło środków w ramach dostępnego limitu i musiały oczekiwać na dostępne środki (oszczędności przetargowe, zmiany kursu euro, zwiększenie limitu (...)).”

(akta kontroli str. 600-601, 635-642, 653-654, 666-667, 720)

Do końca czerwca 2021 r., w ramach operacji typu drogi zostało rozwiązanych sześć umów, z tego cztery z powodu niespełnienia warunków UoPP (w tym dwie z powodu niezłożenia w terminie WoP) oraz dwie na prośbę beneficjentów. W ramach operacji typu targowiska rozwiązano sześć UoPP – wszystkie na prośbę beneficjentów.

(akta kontroli str. 677)

Do 30 czerwca 2021 r. SWM otrzymał do oceny dokumentację 301 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącą operacji typu drogi (w tym 300 zostało ocenionych), z kolei w ramach operacji typu targowiska otrzymał dokumentację dotyczącą 32 postępowań (w tym 31 zostało ocenionych).

¹⁵ Dni kalendarzowe liczone od dnia zakończenia naboru do dnia zawarcia UoPP.

¹⁶ Do próby kontrolowanych WoPP stosowano stan prawny rozporządzenia ws. limitów w brzmieniu obowiązującym do 15 stycznia 2020 r.

¹⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 60.

Okolo 99% dokumentacji z przeprowadzonych przez beneficjentów postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przekazanej do weryfikacji wymagało wezwania do uzupełnień lub wyjaśnień. Nie wystąpił przypadek niezłożenia dokumentacji przetargowej skutkujący uznaniem kosztów za niekwalifikowalne i odmową wypłaty pomocy.

W trakcie kontroli postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, SWM stwierdził 26 naruszeń przepisów dotyczących zamówień publicznych w przypadku typu operacji drogi i pięć naruszeń w przypadku typu operacji targowiska. Najczęściej występującym naruszeniem było błędne ustalenie terminu na składanie ofert, tj. skrócenie o jeden dzień minimalnego okresu przewidzianego w przepisach dotyczących zamówień publicznych. W przekazanej do weryfikacji dokumentacji z przeprowadzonych postępowań, SWM nie stwierdził przypadku podziału zamówienia publicznego w celu uniknięcia stosowania zasad określonych w ww. przepisach.

Prowadzenie przez SWM kontroli postępowań o udzielenie zamówienia publicznego realizowanych przez beneficjentów, skontrolowano na próbie 5% postępowań, tj. 15 w przypadku typu operacji drogi i dwóch w przypadku typu operacji targowiska – nie stwierdzając nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 588-589, 788-821)

Zgodnie z art. 66 ust. 1 lit. c) pkt (i) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005¹⁸, beneficjenci realizujący operacje w ramach PROW 2014–2020 są zobowiązani do prowadzenia oddzielnego systemu rachunkowości albo korzystania z odpowiedniego kodu rachunkowego dla wszystkich zdarzeń gospodarczych (transakcji) związanych z realizacją operacji.

Samorząd Województwa weryfikował spełnienie powyższego obowiązku w ramach kontroli administracyjnej WoP w oparciu o Książkę procedur „Obsługa wniosku o płatność w ramach działania: 7 „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich” PROW na lata 2014–2020”. Ponadto w sytuacji przeprowadzenia u beneficjenta wizyty lub kontroli na miejscu dokonywano również weryfikacji w ww. zakresie, w oparciu o Książkę procedur „Przeprowadzanie czynności kontrolnych w ramach działań związanych z „Inwestycjami w środki trwałe”, „Podstawowymi usługami i odnową wsi na obszarach wiejskich” oraz „Leader” – delegowanych do Samorządów Województw w ramach PROW na lata 2014–2020”.

W zakresie liczby ujawnionych przypadków nieuwzględnienia w oddzielnym systemie rachunkowości, zdarzenia powodującego poniesienie kosztów kwalifikowanych albo gdy do jego identyfikacji nie wykorzystano odpowiedniego kodu rachunkowego, Dyrektor DRiROW zeznał: „*Nie pamiętam, aby taki przypadek miał miejsce*”.

Kontrola próby¹⁹ raportów z przeprowadzonych wizyt lub kontroli na miejscu wykazała, że SWM weryfikował przestrzeganie ww. przepisów przez beneficjentów. Przeprowadzenie przez SWM czynności kontrolnych w tym zakresie zostało potwierdzone na listach kontrolnych, a do raportów z czynności kontrolnych załączane były dowody w postaci wydruków z systemów rachunkowości beneficjentów.

(akta kontroli str. 561, 715, 846)

¹⁸ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 487, ze zm.

¹⁹ Próba obejmowała sześć losowo wybranych operacji (pięć dotyczących operacji typu drogi i jednej operacji typu targowiska).

Według stanu na 30 czerwca 2021 r., SWM przeprowadził w ramach operacji typu drogi 23 kontrole na miejscu, sześć kontroli ex-post i 255 wizytacji. W ramach operacji typu targowiska odbyło się siedem kontroli na miejscu i 13 wizytacji, kontrole ex-post nie były przeprowadzane.

Kontrole na miejscu oraz kontrole ex post (po dokonaniu płatności ostatecznej) SWM przeprowadzał w związku z wytypowaniem beneficjentów przez ARiMR. Typowanie kontroli na miejscu odbywało się metodami analizy ryzyka i losową.

Główne nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli na miejscu operacji typu drogi i operacji typu targowiska dotyczyły niezgodności dokumentacji złożonej wraz z WoP ze stanem faktycznym zrealizowanej operacji.

Samorząd Województwa nie zlecał przeprowadzenia kontroli, o których mowa w art. 46 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020²⁰.

Sekretarz Województwa Dyrektor Urzędu wyjaśnił, m.in. że kontrole, o których mowa w ww. art. 46 *„nie dotyczą etapu weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy dla operacji „Budowa lub modernizacja dróg lokalnych” oraz „Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów”. Kontrole, o których mowa w art. 46 ww. ustawy są zlecane w przypadku, gdy złożona dokumentacja została sporządzona nierzetelnie, istnieje ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, a proces realizacji operacji budzi wątpliwości co do zgodności z zapisami umowy, programu i rozporządzenia”.*

(akta kontroli str. 590-591, 599, 655, 668)

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. w ramach operacji typu drogi zostało złożonych 350 WoP na kwotę 254 347,4 tys. zł, w tym środki EFRROW wyniosły 161 841,2 tys. zł natomiast w ramach operacji typu targowiska – 29 WoP na kwotę 32 096,4 tys. zł, w tym środki EFRROW – 20 422,9 tys. zł.

Kary finansowe (środki EFRROW) w zakresie operacji typu drogi dotyczyły 110 WoP i wyniosły 3234,8 tys. zł, tj. 5,6% kwoty środków EFRROW o jakie wnoszono w WoP objętych karami (58 327 tys. zł). Kary te naliczone zostały w związku z odmową przyznania pomocy z powodu niezłożenia WoP w terminie określonym w UoPP oraz nieprzedłożenia ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – 1872,5 tys. zł, uznaniem kosztów za niekwalifikowalne – 781,2 tys. zł oraz za naruszenie zasad konkurencyjności i przepisów o zamówieniach publicznych – 581 tys. zł.

Kary finansowe (środki EFRROW) w zakresie operacji typu targowiska dotyczyły dziewięciu WoP i wyniosły 269,8 tys. zł, tj. 3,6% kwoty środków EFRROW o jakie wnoszono w WoP objętych karami (7579,2 tys. zł). Kary te naliczone zostały w związku z naruszeniem zasad konkurencyjności i przepisów o zamówieniach publicznych – 155,8 tys. zł oraz uznaniem kosztów za niekwalifikowalne – 114 tys. zł.

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 182, ze zm.

W zakresie przypadków i okoliczności przesunięcia terminu złożenia WoP, Dyrektor DRiROW zeznał: „*Nie mam takiej wiedzy szczegółowej żeby udzielić odpowiedzi na to pytanie. Należałoby przeanalizować dokumentację*”.

Kontrola próby 20 WoP (16 operacji typu drogi i cztery operacje typu targowiska) o najdłuższym okresie rozpatrywania wykazała, że WoP składane były w terminach określonych w UoPP.

(akta kontroli str. 656-657, 669-670, 694-710, 846)

W ramach operacji typu drogi, 214 WoP, tj. 64,8% łącznej liczby WoP, w stosunku do których zrealizowano płatności na dzień 30 czerwca 2021 r. (330), SWM rozpatrzył w terminie do trzech miesięcy. W pozostałych przypadkach 105 WoP rozpatrywane było w terminie od trzech do sześciu miesięcy, dziesięć WoP w terminie od sześciu do 12 miesięcy, a powyżej 12 miesięcy – jeden WoP. Średni czas rozpatrywania WoP (do dnia wystawienia zlecenia płatności) wyniósł 84 dni, czas minimalny 11 dni, a maksymalny 451 dni.

W ramach operacji typu targowiska, 12 WoP, tj. 44,4% łącznej liczby WoP, w stosunku do których zrealizowano płatności na dzień 30 czerwca 2021 r. (27), SWM rozpatrzył w terminie do trzech miesięcy. W pozostałych przypadkach – 11 WoP rozpatrywane było w terminie od trzech do sześciu miesięcy, trzy WoP w terminie od sześciu do 12 miesięcy, a powyżej 12 miesięcy – jeden WoP. Średni czas rozpatrywania WoP (do dnia wystawienia zlecenia płatności) wyniósł 122 dni, czas minimalny 31 dni, a maksymalny 389 dni²¹.

(akta kontroli str. 643-648, 660-661, 672-673)

Na podstawie zbadanej próby 20 WoP²² stwierdzono, że w 16 na 20 badanych przypadków przekazanie zlecenia płatności przez SWM do ARiMR nastąpiło po upływie trzymiesięcznego terminu na wypłatę środków finansowych określonego w § 20 ust. 1 rozporządzenia ws. dróg oraz § 22 rozporządzenia ws. targowisk. Dotyczyło to 11 z 15 badanych operacji typu drogi i pięciu operacji typu targowiska. Zlecenia płatności dotyczące operacji typu drogi zostały przekazane przez SWM po upływie terminu płatności od 40 do 303 dni, a dotyczące targowisk – od 128 do 329 dni. Cztery zlecenia płatności dotyczące operacji typu drogi przekazano do ARiMR od 7 do 14 dni przed terminem płatności.

W ramach ww. próby, w zakresie operacji typu drogi, realizacja wypłaty pomocy następowała w terminie od 94 do 423 dni, a w zakresie operacji typu targowiska od 128 do 329 dni – od dnia złożenia WoP²³.

Sekretarz Województwa Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że „*Powodem przekroczenia terminu weryfikacji wniosków o płatność były m. in. liczba procedowanych spraw oraz obszerność i złożoność składanej przez beneficjentów dokumentacji, która podlega weryfikacji pod kątem zgodności z zapisami umowy, rozporządzenia*

²¹ Terminy dotyczące rozpatrzenia WoP w zakresie operacji typu drogi i typu targowiska, ustalono w oparciu o dni liczone nieprzerwanie od dnia wpływu WoP do dnia wystawienia zlecenia płatności obejmując dni wstrzymujące bieg rozpatrywania WoP w związku z wezwaniem beneficjenta do wykonania określonych czynności – stosownie do § 20 ust. 1 i 2 w związku z § 12 ust. 2 rozporządzenia ws. dróg oraz stosownie do § 22 w związku z § 21 ust. 5 i § 14 ust. 2 rozporządzenia ws. targowisk.

²² Próba objęto 15 WoP dotyczących operacji typu drogi i pięć WoP dotyczących operacji typu targowiska. Liczba dni nie obejmuje czasu niezbędnego na uzupełnienia, wstrzymującego bieg rozpatrywania WoP.

²³ Czas na dokonanie uzupełnień w przypadku operacji typu drogi wyniósł od 9 do 91 dni, a w przypadku operacji typu targowiska od 16 do 83 dni.

i przepisów powszechnie obowiązujących. Należy podkreślić, że na czas weryfikacji wniosków o płatność wpływają również długotrwałe prowadzone czynności kontrolne, które nie wstrzymują biegu terminu weryfikacji. W wielu przypadkach znaczenie ma również złożony w tym samym czasie wniosek o aneks i wniosek o płatność, co powoduje konieczność wstrzymania się z weryfikacją do momentu podpisania aneksu". Wyjaśnił ponadto, że „Analizując dokumentację, SWM uwzględnia również etap uzyskiwania przez beneficjenta dokumentów, np. uprawomocnienia się pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego". Wyjaśnił również, że na etapie opiniowania formularzy dokumentów aplikacyjnych oraz wzorów umów o przyznaniu pomocy, samorzady województw zgłaszały konieczność zmiany trzymiesięcznego terminu na wypłatę środków określonego w umowie, ze względu na złożony proces kontroli administracyjnej wniosku o płatność obejmującego m.in.: wizytę lub kontrolę na miejscu, ocenę prawidłowości stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, które nie wstrzymują biegu terminu. Uwaga ta nie została uwzględniona.

Kontrola próby wykazała również, że od dnia zlecenia kontroli lub wizyty na miejscu do dnia przekazania raportu z czynności kontrolnych do DRiROW miało od 3 do 91 dni, tj. dla operacji typu drogi od 3 do 89 dni i dla operacji typu targowiska od 55 do 91 dni. Skutkowało to na terminowość rozpatrywania WoP.

Sekretarz Województwa Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że wpływ na czas przekazania raportu z czynności kontrolnych do DRiROW od dnia, w którym kontrola ta została zlecona, miało wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu zadań UMWM i pracy zdalnej w związku z pandemią, duża liczba zleceń o przeprowadzenia kontroli, konieczność powtórzonego przeprowadzania niektórych kontroli, oczekiwanie na ewentualne uwagi beneficjentów do ustaleń pokontrolnych w przypadku raportów, które były sporządzane w UMWM, niezgodność w dokumentacji przedstawianej przez beneficjenta wymagająca czasochłonnej weryfikacji, a także konieczności konsultacji niektórych ustaleń z ARiMR.

(akta kontroli str. 601-603, 643-648, 672-673, 718)

Kontrola 20 WoP (15 dotyczących operacji typu drogi i pięciu dotyczących typu targowiska) wykazała, że pisma do wnioskodawców o pierwsze uzupełnienie WoP zostały skierowane przez SWM w stosunku do wszystkich badanych WoP. Pisma o drugie uzupełnienie WoP wysłano w siedmiu na 15 badanych przypadków dotyczących operacji typu drogi i w trzech na pięć badanych WoP w przypadku operacji typu targowiska. Jeden WoP dotyczący operacji typu drogi wymagał – po uzyskaniu od beneficjenta dwukrotnych uzupełnień, dodatkowych wyjaśnień.

(akta kontroli str. 601-606, 643-648, 718)

Kontrola ww. próby 20 WoP wykazała ponadto, że do dnia wypłaty środków (tj. do 26 maja 2020 r.), SWM nie przeprowadził wytypowanej kontroli na miejscu w stosunku do jednego z WoP złożonego w ramach operacji typu drogi. Samorząd Województwa nie przeprowadził również do dnia wypłaty środków, tj. do 2 czerwca 2020 r. wizyty na miejscu dotyczącej jednej operacji typu targowiska.

Jak wyjaśnił Sekretarz Województwa Dyrektor Urzędu, odstąpiono od ww. kontroli na miejscu w związku z wprowadzeniem na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, na podstawie rekomendacji Instytucji Zarządzającej, jak i agencji płatniczej. Wyjaśnił ponadto, że po wprowadzeniu Książki Procedur „Przeprowadzanie czynności kontrolnych w ramach działań związanych z „Inwestycjami w środki trwałe”, „Podstawowymi usługami i odnową wsi na obszarach wiejskich” oraz „Leader” w ramach PROW na lata 2014–2020” w wersji 7z, regulującej postępowanie podczas wykonywania czynności kontrolnych w czasie trwającej w kraju epidemii COVID-19, w której wskazano możliwość alternatywnego sposobu wykonywania czynności kontrolnych, tj. kontroli w trybie zdalnym oraz kontroli uzupełniających, kontrolę na miejscu przeprowadzono po dokonaniu płatności ostatecznej.

W przypadku operacji dotyczącej targowiska odstąpiono od wizyty, również mając na uwadze ww. zalecenia Instytucji Zarządzającej, jak i agencji płatniczej związane z wprowadzeniem na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii. Samorząd Województwa uwzględnił również okoliczność, iż beneficjent rzetelnie i kompleksowo przygotował dokumentację *„potwierdzającą poprawność zrealizowanej operacji oraz fakt, że ryzyko niezrealizowania operacji lub niespełnienia warunków otrzymania wsparcia było niskie”*.

(akta kontroli str. 503-504, 551-559, 602-604, 608-609, 615-634, 643-648)

Do końca czerwca 2021 r., w zakresie operacji typu drogi, SWM wystawił zlecenia płatności dla 330 WoP na kwotę 236 901 tys. zł po uwzględnieniu kar finansowych i odmowy wypłat. W zakresie operacji typu targowiska zlecenia płatności wystawiono dla 27 WoP na kwotę 29 816,7 tys. zł, po potrąceniu kar finansowych.

Kontrola zleceń płatności w przypadku próby 20 WoP (15 WoP dotyczących operacji typu drogi i pięciu WoP dotyczących typu operacji targowiska) wykazała, że zlecenia płatności wystawiane były przez SWM po uzyskaniu uzupełnień, przeprowadzeniu przez SWM wizyty lub kontroli na miejscu, albo uzasadnionym odstępianiem od przeprowadzania takich wizyt i kontroli. Wersja papierowa zleceń płatności została niezwłocznie przekazana do ARiMR.

(akta kontroli str. 643-648, 659, 672)

Samorząd Województwa finansował inwestycje w zakresie dróg i targowisk również w ramach innych źródeł niż objęte kontrolą typy operacji drogi i targowiska w ramach działania „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich” PROW 2014–2020.

W ramach dotacji ze środków budżetu Województwa Mazowieckiego, na budowę i modernizację dróg dojazdowych do gruntów rolnych w latach 2018–2021, SWM przeznaczył 115 916 tys. zł na dofinansowanie 1134 inwestycji. W poddziałaniu 19.2 „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” PROW 2014–2020 w zakresie budowy lub przebudowy dróg SWM dofinansował 49 umów na łączną kwotę pomocy 11 443,6 tys. zł.

W ramach Mazowieckiego Instrumentu Wsparcia Dróg Lokalnych o istotnym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu oraz Instrumentu wsparcia zadań ważnych dla równomiernego rozwoju województwa mazowieckiego realizowano 107 projektów dotyczących dróg lokalnych (gminnych i powiatowych), finansowanych ze środków dotacji w łącznej wysokości 230 601,7 tys. zł.

W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007–2013 oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020 realizowano 109 projektów dotyczących dróg o wartości dofinansowania 1 044 064,7 tys. zł, w tym dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej 780 988,7 tys. zł.

Ponadto w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2014–2020 realizowano przebudowę drogi wojewódzkiej wraz z rozbudową skrzyżowania, budową sygnalizacji świetlnej oraz remontem mostu na kwotę dofinansowania ze środków Unii Europejskiej w wysokości 17 435,8 tys. zł.

Dwa projekty dotyczące targowisk o wartości dofinansowania 8593,8 tys. zł, w tym dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej w kwocie 8502,4 tys. zł realizowano w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007–2013.

Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji UMWM w zastępstwie Sekretarza Województwa Dyrektora Urzędu wyjaśniła, że „SWM nie identyfikował potrzeb w zakresie operacji typu „Budowa lub modernizacja dróg lokalnych” oraz typu „Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów”. Zaproponowane zakresy ww. typów operacji określone w rozporządzeniach wykonawczych (budowa/przebudowa dróg, budowa/przebudowa targowisk) pozwalają na realizację inwestycji w szerokim zakresie”.

(akta kontroli str. 562-563, 571, 574-576, 579-580)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Samorząd Województwa operacji typu „Budowa lub modernizacja dróg lokalnych” oraz operacji typu „Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

Samorząd Województwa rzetelnie przygotował się do wykonywania zadań określonych w umowie delegowania zadań zawartej z ARiMR. Komórkom organizacyjnym Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego określono obowiązki dotyczące realizacji zadań delegowanych, przyjęto procedury wdrożeniowe, pracownicy zajmujący się typami operacji drogi i targowiska zostali przeszkoleni z procedur wdrożeniowych i bezpieczeństwa informacji.

Prawidłowo dokonywano naborów wniosków o przyznanie pomocy i wyboru operacji do realizacji. Kontrola administracyjna i kontrole na miejscu prowadzone były rzetelnie. Prawidłowo zawierano umowy o przyznaniu pomocy, informowano o odmowie udzielenia pomocy, kontrolowano przeprowadzenie przez beneficjentów postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, a także prowadzenie wyodrębnionych systemów rachunkowości. Wnioski o przyznanie pomocy rozpatrywano terminowo. Samorząd Województwa rzetelnie sporządzał zlecenia płatności i przekazywał do ARiMR.

2. Monitorowanie realizacji operacji typu „Budowa i modernizacja dróg lokalnych” oraz „Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów” w ramach PROW 2014–2020

Opis stanu faktycznego

Samorząd Województwa sporządzał sprawozdania z realizacji m.in. operacji typu drogi i targowiska na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 sierpnia 2015 r. w sprawie danych niezbędnych do właściwego monitorowania realizacji i ewaluacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020²⁴.

Badanie terminowości i rzetelności sporządzania sprawozdań, przeprowadzono na próbie sprawozdań²⁵. Sprawozdania sporządzono terminowo, zgodnie z § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia. Korekty wprowadzono w przypadku sprawozdań rocznych za 2015 r. i 2016 r., w tym m.in. w związku z uwagami ARiMR i MRiRW. Korekty nie dotyczyły operacji typu drogi i operacji typu targowiska.

(akta kontroli str. 712-714, 786-787)

Środki na operacje typu drogi zostały uwzględnione we wspólnym limicie środków obejmującym operacje typu „Budowa lub modernizacja dróg lokalnych”, „Gospodarka wodno-ściekowa”, „Ochrona zabytków i budownictwa tradycyjnego”, „Inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne” oraz „Kształtowanie przestrzeni publicznej”. Powyższy, wspólny limit na dzień 30 czerwca 2021 r., zgodnie z rozporządzeniem ws. limitów, wyniósł 95 719,3 tys. euro, tj. 429 444,6 tys. zł²⁶. Wykorzystanie wspólnego limitu na 30 czerwca 2021 r. na podstawie czynnych umów (381 249,4 tys. zł) wyniosło 88,8%, a na podstawie przyjętych WoP (253 234,3 tys. zł) – 59%.

Wobec połączenia w jeden limit, limitów środków na operacje typu „Budowa lub modernizacja dróg lokalnych”, „Gospodarka wodno-ściekowa”, „Ochrona zabytków i budownictwa tradycyjnego”, „Inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne” oraz „Kształtowanie przestrzeni publicznej”, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 marca 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wysokości limitów środków dostępnych w poszczególnych województwach lub latach w ramach określonych działań lub poddziałań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, SWM przeznaczył dostępny limit na operacje typu „Gospodarka wodno-ściekowa”. W związku z powyższym, oznaczało to 100% wykorzystanie limitu na pozostałe typy operacji, w tym drogi.

Wykorzystanie w stanie na 30 czerwca 2021 r. limitu na typ operacji targowiska w wysokości 7305,6 tys. euro (tj. 32 776,8 tys. zł), określonego w rozporządzeniu ws. limitów, na podstawie czynnych umów (31 957,7 tys. zł) wyniosło 97,5%, a na podstawie przyjętych WoP (19 242,2 tys. zł) – 58,7%.

Sekretarz Województwa Dyrektora Urzędu wyjaśnił, że niewykorzystane środki, które stanowią około 2,5% dostępnego limitu środków, są środkami niewystarczającymi do ogłoszenia naboru wniosków o przyznanie pomocy, a mogą być wykorzystane w związku z wahaniami kursu euro.

²⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 458.

²⁵ Próba obejmowała sześć rocznych sprawozdań za okres 2015–2020, cztery śródroczne sprawozdania sporządzone w 2018 r. i w 2020 r., dwa miesięczne sprawozdania za styczeń i luty 2021 r., a także cztery tygodniowe sprawozdania sporządzone w styczniu 2021 r.

²⁶ Kurs 1 euro = 4,4865 zł, przyjęty jako kurs Europejskiego Banku Centralnego z przedostatniego dnia roboczego miesiąca poprzedzającego miesiąc, dla którego dokonuje się wyliczenia limitu alokacji środków wspólnotowych, tj. 28 maja 2021 r.

Ponadto wyjaśnił, że Samorząd Województwa prognozuje pełne wykorzystanie dostępnego limitu środków na poszczególne typy operacji w ramach PROW 2014–2020. Wyjaśnił również, że *„Ewentualną przyczyną niewykorzystania środków mogą być różnice kursowe złotych w stosunku do euro oraz ewentualne rezygnacje wnioskodawców z przyznania pomocy w końcowym okresie PROW 2014–2020. Z uwagi na podjęcie przez Instytucję Zarządzającą PROW 2014–2020 (MRiRW) prac w zakresie przedłużenia o dwa lata okresu programowania PROW 2014–2020, SWM nie podjął działań naprawczych z związku z ryzykiem niewykorzystania środków.”*

Samorząd Województwa nie zidentyfikował problemów w trakcie realizacji operacji typów: drogi i targowiska i nie przekazywał informacji w tym zakresie do ARiMR.

(akta kontroli str. 563-564, 586-587, 718)

Złożenie przez beneficjenta poprawnego i kompletnego sprawozdania z realizacji operacji wraz z wnioskiem o płatność końcową stanowiło warunek dokonania płatności końcowej. Samorząd Województwa weryfikował sprawozdania z realizacji operacji typu drogi na etapie końcowego WoP, sprawdzając zgodność sprawozdania ze wzorem udostępnionym przez SWM oraz podanie efektów rzeczowych operacji przedstawionych w układzie osiągniętych celów i wskaźników określonych w UoPP. W przypadku korekty kosztów kwalifikowalnych beneficjent był zobowiązany do złożenia sprawozdania końcowego z uwzględnieniem zmian.²⁷

(akta kontroli str. 723-725)

W zakresie egzekwowania przez DRiROW od beneficjentów obowiązku składania sprawozdań z realizacji operacji typu drogi i operacji typu targowiska, w tym wywiązania się beneficjentów ze zobowiązań do osiągnięcia wskaźników realizacji celu operacji, Dyrektor DRiROW zeznał, że *„Sprawozdania powinny być załącznikiem do wniosku o płatność. W związku z powyższym w procesie sprawdzania WoP te sprawozdania były egzekwowane”*. Ponadto zeznał, że w przypadku niewywiązania się beneficjentów z wezwania o uzupełnienie lub skorygowanie sprawozdania z realizacji operacji typu drogi i targowiska *„Wzywano beneficjenta o uzupełnienie, a w przypadku braku uzupełnienia wniosek był niekompletny”*. Odnośnie do tego, czy w związku z zagrożeniem niewykonania wskaźników przez beneficjentów podjęto działania naprawcze i jakie, Dyrektor zeznał: *„Wskaźniki były określane w sprawozdaniach stanowiących załącznik do wniosku o płatność. Jeśli sprawozdania nie były uzupełnione to wniosek był niekompletny. Nie przypominam sobie abyśmy podejmowali działania w związku z potencjalnym ryzykiem niezrealizowania wskaźników innych niż wzywanie do uzupełnienia na etapie weryfikacji wniosku o płatność. W celu dokonania płatności wniosek musiał być kompletny”*. W sprawie odsetka sprawozdań z realizacji operacji typu drogi i targowiska złożonych przez beneficjentów, które wymagały poprawek błędów pisarskich, rachunkowych lub innych oczywistych omyłek, Dyrektor DRiROW zeznał *„Nie mam takiej wiedzy”*.

(akta kontroli str. 845-847)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia monitorowanie realizacji operacji typu drogi i operacji typu targowiska. Samorząd Województwa rzetelnie i w terminie sporządzał sprawozdania dotyczące realizacji operacji dla ARiMR. Prawdłowo monitorował wykorzystanie przyznanych limitów środków finansowych i realizację operacji przez beneficjentów.

²⁷ Procedura KP-611-350-ARiMR/4/z Obsługa wniosku o płatność w ramach działania: 7 Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich PROW na lata 2014–2020.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, października 2021 r.

Kontroler
Katarzyna Wysocka
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
p.o. Dyrektor
Marek Adamiak

.....
podpis

.....
podpis