



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-008-02/2014
P/14/113

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/14/113 – „Wykonywanie Lokalnych Strategii Obszarów Rybackich”.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontrolerzy

1. Joanna Andrzejewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90442 z dnia 22 kwietnia 2014 r.;
2. Ewa Gross, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90447 z dnia 6 maja 2014 r.;
3. Kamil Urzędowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 90423 z dnia 31 marca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4, 80-81)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk (dalej: „Urząd Marszałkowski”).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Mieczysław Struk, Marszałek Województwa Pomorskiego (dalej: „Marszałek Województwa”).

(dowód: akta kontroli str. 750)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹ działania Samorządu Województwa Pomorskiego (dalej: „Samorząd Województwa”) związane z przyznawaniem, wypłatą i zwracaniem pomocy finansowej na realizację zadań objętych osią priorytetową 4 – Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa (dalej: „Oś priorytetowa 4”), zawartą w Programie Operacyjnym „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” (dalej: „Program”) oraz nadzór i kontrolę prowadzoną przez Samorząd Województwa nad realizacją projektów współfinansowanych ze środków ww. Programu.

Uzasadnienie oceny
ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowe postępowanie Samorządu Województwa w zakresie przyznawania pomocy finansowej ze środków Programu i sprawowanie nadzoru i kontroli nad realizacją projektów współfinansowanych ze środków Programu.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nieterminowym rozpatrzeniu siedmiu z ośmiu wniosków o płatność objętych badaniem NIK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Prawidłowość przyznawania pomocy finansowej

1.1. Przygotowanie do przyznawania pomocy finansowej

1.1.1. Samorząd Województwa uczestniczył w tworzeniu Lokalnych Grup Rybackich (dalej: „LGR”) oraz brał udział w opracowywaniu Lokalnych Strategii Rozwoju Obszarów Rybackich (dalej: „LSROR”) poprzez udzielanie wsparcia szkoleniowego

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

w procesie powstawania LGR i przygotowywania do konkursów ogłaszanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: „Minister Rolnictwa”). Przedstawiciele Samorządu Województwa uczestniczyli w spotkaniach informacyjnych (etap tworzenia LGR), inicjowanych przez społeczność danego obszaru, podczas których informowano o zasadach wdrażania Osi priorytetowej 4 (w tym o wymaganiach dotyczących partnerstwa trójsektorowego, ogólnych zasadach dystrybucji środków w ramach Osi priorytetowej 4 i funkcjonowania LGR).

(dowód: akta kontroli str. 5-7)

1.1.2. Samorząd Województwa opracował procedury w zakresie określonym w § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 września 2009 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania zadań instytucji zarządzającej przez samorząd województwa² (dalej: „rozporządzenie w sprawie wykonywania zadań IZ”), o których mowa w § 7 ust. 2 pkt 1-5 ww. rozporządzenia.

Samorząd Województwa, wykonując zadania Instytucji Pośredniczącej, stosował 14 książek procedur, opracowanych w ramach Grupy Roboczej Województw ds. Osi 4 Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”³. Ww. procedury miały zastosowanie m.in. do przepływu informacji pomiędzy Samorządem Województwa a LGR w zakresie realizacji Osi priorytetowej 4.⁴

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 346-502)

1.1.3. W sprawozdaniach rocznych z realizacji Osi priorytetowej 4 Programu za lata 2011-2013 Urząd Marszałkowski w części dotyczącej wykorzystania pomocy technicznej w ramach Programu wskazał, że środki finansowe w ramach tej pomocy:

- a) w 2011 r. zostały wykorzystane m.in. na: udział w konferencjach, seminariach i konkursach, organizację szkoleń, warsztatów, konferencji, druk materiałów informacyjno – promocyjnych, przygotowanie artykułów sponsorowanych. Ponadto bezkosztowo prowadzono stronę internetową⁵, promowano Program podczas ogólnopolskich, lokalnych i regionalnych imprez, udzielano odpowiedzi na zapytania potencjalnych beneficjentów;
- b) w 2012 r. zostały wykorzystane m.in. na udział w konferencjach, szkoleniach, organizację szkoleń informacyjnych, warsztatów, konferencji, wykonanie materiałów promocyjnych. Ponadto bezkosztowo prowadzono te same działania co w 2011 r.;
- c) w 2013 r. zostały wykorzystane m.in. na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń dla pracowników realizujących zadania PO Ryby 2007-2013⁶.

(dowód: akta kontroli str. 722-724, 732-733, 740-742)

² Dz. U. Nr 162, poz. 1291 ze zm.

³ W ramach Grupy Roboczej Województw ds. Osi 4 Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” powołano podgrupę roboczą województw ds. przygotowania i aktualizacji procedur, w skład której wchodzi przedstawiciele dziesięciu województw.

⁴ Zgodnie z § 27 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego LGR przekazuje właściwemu organowi samorządu województwa m.in. złożone wnioski o dofinansowanie. Procedura obsługi wniosku o dofinansowanie obejmującej realizację niektórych operacji w zakresie środka 4.1. „Rozwój obszarów zależnych od rybactwa” (procedura KP-001-SW/2z) zawierała opis trybu postępowania pracowników Urzędu Marszałkowskiego w procesie obsługi wniosków o dofinansowanie – m.in. od momentu złożenia tych wniosków do podpisania umowy o dofinansowanie i ewentualnych późniejszych aneksów do tej umowy.

⁵ www.wrotapomorza.pl/drow/poryby

⁶ Urząd Marszałkowski zapewnił comiesięczne wynagrodzenie dla 34 pracowników zaangażowanych do realizacji zadań związanych z Programem w 2013 r. – wydatkowana kwota z tego tytułu wyniosła 1.215,6 tys. zł.

1.1.4. Do szczegółowego badania wybrano cztery nabory, po jednym z następujących środków Programu: 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3 i 4.1.4, w tym dwa nabory przeprowadzone przez Północnokaszubską LGR⁷ i dwa przez LGR „Rybacka Brać Mierzei”⁸.

Ww. LGR-y przekazywały do Samorządu Województwa wnioski o podanie do publicznej wiadomości informacji o możliwości składania, za pośrednictwem LGR, wniosków o dofinansowanie operacji w ramach środka „Rozwój obszarów zależnych od rybactwa”, o którym mowa w § 1 pkt 1 rozporządzenia 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 2007-20013”⁹ (dalej: „rozporządzenie wykonawcze”).

Informacje te zawierały wszystkie dane wyszczególnione w § 22 ust. 3 ww. rozporządzenia i nie wymagały uzupełnień i wyjaśnień. Informacje te były zamieszczane na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń Urzędu Marszałkowskiego (§ 22 ust. 1)¹⁰. Ww. informacje Urząd Marszałkowski podawał do publicznej wiadomości co najmniej 30 dni przed dniem rozpoczęcia terminu składania wniosków o dofinansowanie (§ 22 ust. 4).

(dowód: akta kontroli str. 8-38)

1.1.5. We wszystkich naborach objętych badaniem NIK Samorząd Województwa przeprowadzał weryfikację kompletności złożonej przez LGR-y dokumentacji związanej z wnioskami o dofinansowanie (w terminie od sześciu do dziewięciu dni od dnia złożenia dokumentów przez LGR). Listy wybranych i niewybranych operacji sporządzone przez LGR-y zawierały wszystkie informacje, o których mowa w § 26 ust. 2 i 3 rozporządzenia wykonawczego. LGR-y przekazywały również do Samorządu Województwa odpowiednie uchwały komitetów LGR. W przypadku potrzeby uzupełnienia dokumentacji Samorząd Województwa wzywał LGR do jej dostarczenia¹¹. LGR-y były również informowane przez Samorząd Województwa o wynikach rozpatrzenia wniosków o dofinansowanie oraz kwotach dofinansowania przyznanych beneficjentom.

(dowód: akta kontroli str. 774-781)

1.1.6. W okresie objętym kontrolą wszystkie osiem LGR-ów działających na terenie województwa pomorskiego złożyło do Samorządu Województwa łącznie 1.956 wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę 451.726 tys. zł. W tym w ramach

⁷ Nabory przeprowadzone w okresie od 1.02.2012 r. do 12.03.2012 r. (środek 4.1.1. i 4.1.3.). W ramach naboru 4.1.1. złożono dziewięć wniosków o dofinansowanie i zawarto cztery umowy o dofinansowanie na łączną kwotę dofinansowania 1.264,0 tys. zł (jedna umowa – sektor publiczny, trzy umowy – sektor społeczno-gospodarczy). W ramach naboru 4.1.3. złożono cztery wnioski o dofinansowanie, przy czym nie zawarto żadnej umowy o dofinansowanie.

⁸ Nabory przeprowadzone w okresie od 18.04.2011 r. do 18.05.2011 r. (środek 4.1.2.) i w okresie od 1.09.2011 r. do 30.09.2011 r. (środek 4.1.4.). W ramach naboru 4.1.2. złożono dziewięć wniosków o dofinansowanie i zawarto pięć umów o dofinansowanie na łączną kwotę dofinansowania 725,0 tys. zł (sektor społeczno – gospodarczy). W ramach naboru 4.1.4. złożono trzy wnioski o dofinansowanie i zawarto trzy umowy o dofinansowanie na łączną kwotę dofinansowania 2.478,0 tys. zł (sektor publiczny).

⁹ Dz. U. Nr 177, poz. 1371 ze zm.

¹⁰ W przypadku naborów ogłoszonych przed 2 grudnia 2011 r. Urząd Marszałkowski zamieszczał informację o naborach w prasie o zasięgu obejmującym obszar działania LSROR – po tym terminie, na skutek zmiany rozporządzenia, był to obowiązek poszczególnych LGR.

¹¹ LGR „Rybacka Brać Mierzei” – pismo Urzędu Marszałkowskiego z 8 lipca 2011 r. dotyczyło m.in. naboru w ramach środka 4.1.2. – brak list wybranych i nie wybranych operacji oraz uchwał Komitetu LGR.

sektora społeczno-gospodarczego złożono 1.635 wniosków (330.710 tys. zł), a w sektorze publicznym 321 wniosków (121.016 tys. zł) oraz: dla środka 4.1. (bez uwzględnienia środka 4.1.5.) – 1.871 wniosków (440.242 tys. zł) i dla środka 4.2. – 85 wniosków (11.484 tys. zł). Liczba wniosków rozpatrzonych przez Samorząd Województwa negatywnie wyniosła 347 (łączna kwota 78.346 tys. zł).

Spośród ww. 1.956 wniosków o dofinansowanie:

- 613 wniosków dotyczyło środka 4.1.1. (na łączną kwotę 195.993 tys. zł),
- 257 wniosków dotyczyło środka 4.1.2. (58.851 tys. zł),
- 836 wniosków dotyczyło środka 4.1.3. (144.082 tys. zł),
- 165 wniosków dotyczyło środka 4.1.4. (41.316 tys. zł),
- 85 wniosków dotyczyło środka 4.2. (11.484 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 773)

W Północnokaszubskiej LGR i LGR Rybacka Brać Mierzei złożono łącznie 538 wniosków o dofinansowanie (odpowiednio 397 i 141) na łączną kwotę 148.599 tys. zł (odpowiednio 117.890 tys. zł i 30.709 tys. zł) dla środka 4.1¹² (bez uwzględnienia środka 4.1.5.) i 26 wniosków dla środka 4.2. (odpowiednio 22 i cztery) na łączną kwotę 2.343 tys. zł (odpowiednio 1.715 tys. zł i 628 tys. zł). Spośród ww. wniosków 87 (na kwotę 36.491 tys. zł) złożonych zostało przez podmioty z sektora publicznego, a 477 wniosków (na kwotę 114.451 tys. zł) przez podmioty z sektora społeczno-gospodarczego – 100 wniosków na łączną kwotę 24.127 tys. zł Samorząd Województwa rozpatrzył negatywnie¹³.

Najczęstszymi przyczynami odmowy udzielenia dofinansowania przez Samorząd Województwa były: brak środków finansowych w ramach danego naboru (22 przypadki), nieuzupełnienie wniosku przez wnioskodawcę (sześć przypadków), rezygnacja wnioskodawcy z ubiegania się o dofinansowanie (38 przypadków), uznanie zakresu kosztów za niekwalifikowalne (sześć przypadków).

(dowód: akta kontroli str. 25-44)

Badaniem objęto 25 wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę 5.937 tys. zł (środek 4.1.). Ww. wnioski opisane zostały w przypisach do pkt 1.1.4. niniejszego wystąpienia.

Wybrane do badania wnioski o dofinansowanie rozpatrywane były zgodnie z procedurami przyjętymi do stosowania przez Samorząd Województwa. W przypadku czterech wniosków (złożonych przez podmioty z sektora społeczno – gospodarczego) zmianie uległ ich zakres rzeczowo-finansowy (zakwestionowano koszt obsługi projektu, zweryfikowano kwotę promocji projektu, skorygowano błędnie określoną przez wnioskodawcę kwotę wnioskowaną, zakwestionowano koszt wybranych elementów wyposażenia):

- wniosek w ramach środka 4.1.1. na kwotę 87,7 tys. zł,
- wniosek w ramach środka 4.1.2. na kwotę 149,0 tys. zł,
- wniosek w ramach środka 4.1.2 na kwotę 158,4 tys. zł,
- wniosek w ramach środka 4.1.2 na kwotę 155,0 tys. zł.

¹² Środek 4.1.1. - 181 wniosków (68.676 tys. zł); 4.1.2. – 100 wniosków (19.396 tys. zł); 4.1.3. – 126 wniosków (50.828 tys. zł); 4.1.4. – 31 wniosków (9.699 tys. zł); 4.2. – 26 wniosków (2343 tys. zł).

¹³ Środek 4.1.1. – 18 wniosków rozpatrzonych negatywnie (na łączną kwotę 9.320 tys. zł); w tym jeden wniosek dotyczył sektora publicznego; 4.1.2. – 27 wniosków (3.946 tys. zł), wszystkie dotyczą sektora społeczno – gospodarczego; 4.1.3. – 42 wnioski (6.956 tys. zł), wszystkie dotyczą sektora społeczno – gospodarczego; 4.1.4. – 13 wniosków (2.713 tys. zł), w tym trzy dotyczą sektora publicznego; 4.2. – sześć wniosków (1.192 tys. zł).

Spośród 25 wniosków o dofinansowanie objętych badaniem Samorząd Województwa odmówił przyznania pomocy finansowej w 11 przypadkach¹⁴, a zmniejszenie wielkości przyznanej pomocy nastąpiło w dwóch przypadkach (zakwestionowanie wysokości kosztów kwalifikowalnych)¹⁵. Ustalono, że postępowanie Samorządu Województwa w przypadku odmowy oraz zmniejszenia pomocy finansowej było zgodne z przyjętą procedurą. W wyniku weryfikacji wniosków Samorząd Województwa podpisał 12 umów o dofinansowanie¹⁶ (do 31 marca 2014 r. Urząd Marszałkowski zweryfikował osiem wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów objętych ośmioma z ww. umów).

W sprawie weryfikowania przez Samorząd Województwa wniosków pod względem zgodności z LSROR Dyrektor Departamentu Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu (dalej: „DPROW”) wyjaśniła m.in., że Samorząd Województwa dokonuje tej weryfikacji pośrednio i że „zgodnie z zapisami art. 45 pkt 4 Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1198/2006 z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego wyboru operacji realizowanych w ramach lokalnej strategii rozwoju dokonuje Lokalna Grupa Rybacka”.

(dowód: akta kontroli str. 25-44, 47-48, 111-112)

1.1.7. Samorząd Województwa prowadził elektroniczny rejestr umów o dofinansowanie, w którym odnotowywano m.in. datę podpisania umowy, numer umowy, numer wniosku o dofinansowanie, nazwę wnioskodawcy, tytuł operacji, miejsce realizacji projektu, numery NIP i Regon wnioskodawców, całkowity koszt operacji, kwotę dofinansowania, udział środków Europejskiego Funduszu Rybackiego (dalej: „EFR”) oraz kwoty wydatków niekwalifikowanych. Ponadto Samorząd Województwa prowadził rejestr umów o dofinansowanie w formie papierowej, który zawierał numer umowy i wniosku o dofinansowanie, nazwę wnioskodawcy oraz kwotę dofinansowania.

W okresie objętym kontrolą Samorząd Województwa zawarł łącznie 758 umów o dofinansowanie o łącznej wartości 189.739 tys. zł, w tym:

- w ramach środka 4.1. – 699 umów o łącznej wartości 187.027 tys. zł,
- w ramach środka 4.2. – 59 umów o łącznej wartości 2.712 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 45-46, 772-773)

Każda z umów o dofinansowanie, objętych badaniem szczegółowym, zawierała wszystkie wymagane dane określone w:

- art. 15 ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego¹⁷ (dalej: „ustawa o wspieraniu sektora rybackiego”);
- § 39 rozporządzenia wykonawczego;
- art. 206 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁸.

Ww. umowy zawarte zostały w terminie wynikającym z § 38 rozporządzenia wykonawczego. Sposób zabezpieczenia należytego wykonania przez beneficjenta

¹⁴ Środek 4.1.1. – trzy wnioski na łączną kwotę 440,0 tys. zł (sektor społeczno – gospodarczy); środek 4.1.2. – cztery wnioski na łączną kwotę 516,0 tys. zł (sektor społeczno – gospodarczy); środek 4.1.3. – cztery wnioski na łączną kwotę 362,0 tys. zł.

¹⁵ Środek 4.1.1. – wniosek na kwotę 87,0 tys. zł (sektor społeczno – gospodarczy); środek 4.1.2. – wniosek na kwotę 149,0 tys. zł (sektor społeczno – gospodarczy).

¹⁶ Cztery umowy w ramach środka 4.1.1. na łączną kwotę 1.264 tys. zł (w tym jedna umowa z beneficjentem z sektora publicznego – 650 tys. zł); pięć umów w ramach środka 4.1.2. (sektor społeczno-gospodarczy) na łączną kwotę 725 tys. zł; trzy umowy w ramach środka 4.1.4. (sektor publiczny) na łączną kwotę 2.478 tys. zł.

¹⁷ Dz. U. Nr 72, poz. 619 ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

zobowiązań określonych w umowie zgodny był z postanowieniami § 40 rozporządzenia wykonawczego.

W trakcie kontroli NIK nie stwierdzono rozbieżności pomiędzy zapisami umów o dofinansowanie, a wnioskami o dofinansowanie oraz efektami określonymi w ww. umowach o dofinansowanie, a celami zawartymi w LSROR.

(dowód: akta kontroli str. 45-48, 782-824)

Spośród 25 beneficjentów, którzy złożyli wnioski o dofinansowanie w ramach naborów objętych badaniem szczegółowym, do badania pod kątem korzystania z dofinansowania w ramach innych programów i strategii wybrano dziesięciu beneficjentów (czterech z sektora publicznego i sześciu z sektora społeczno-gospodarczego), z którymi Samorząd Województwa zawarł umowy o dofinansowanie.

Trzech z ww. dziesięciu beneficjentów realizowało po dwa projekty w ramach Programu. Pozostałych siedmiu realizowało po jednym projekcie z Programu¹⁹. I tak:

- 1) Gmina Stegna – dwa projekty na łączną kwotę przyznanej pomocy 1.577,8 tys. zł (środek 4.1.1 i 4.1.4);
- 2) Gmina Kosakowo – dwa projekty (2.150,0 tys. zł, środek 4.1.1);
- 3) A.C. (osoba fizyczna) – dwa projekty (192,6 tys. zł, środek 4.1.2);
- 4) Gmina Pruszcz Gdański – jeden projekt (1.000,0 tys. zł, środek 4.1.4);
- 5) Gmina Cedry Wielkie – jeden projekt (900,0 tys. zł, środek 4.1.4);
- 6) Stowarzyszenie na rzecz rozwoju Mrzezina – jeden projekt (79,6 tys. zł, środek 4.1.1);
- 7) Towarzystwo Przyjaciół Hallerowa – jeden projekt (510,0 tys. zł, środek 4.1.1);
- 8) L.C. (osoba fizyczna) – jeden projekt (300,0 tys. zł, środek 4.1.2);
- 9) M.K. (osoba fizyczna) – jeden projekt (157,3 tys. zł, środek 4.1.2);
- 10) Z.P. (osoba fizyczna) – jeden projekt (81,7 tys. zł, środek 4.1.2).

Pięciu z ww. dziesięciu beneficjentów korzystało również z dofinansowania udzielanego za pośrednictwem Samorządu Województwa w ramach innych programów. I tak ze środków:

- Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego (2007-2013) korzystało pięciu beneficjentów (m.in. na budowę kanalizacji sanitarnej),
- Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (2007-2013) korzystało czterech beneficjentów (m.in. remonty świetlic wiejskich),
- Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (2007-2013) korzystało czterech beneficjentów (m.in. na wyrównywanie szans edukacyjnych).

(dowód: akta kontroli str. 82-98, 102-110)

1.2. Wnioski o płatność

1.2.1. Kontrolą objęto zweryfikowane przez Urząd Marszałkowski wnioski o płatność złożone w ramach realizacji umów objętych badaniem szczegółowym (opisanych w punkcie 1.1.6 wystąpienia pokontrolnego).

Samorząd Województwa prawidłowo prowadził rozliczenia finansowe realizowanych projektów (osiem wniosków o płatność na łączną kwotę 1.740,9 tys. zł). I tak:

- refundowane były tylko wydatki kwalifikowalne określone w § 17-20 rozporządzenia wykonawczego,
- do kosztów zaliczonych do wydatków kwalifikowalnych zostały zaliczone koszty poniesione nie wcześniej, niż od dnia ich uznawania za kwalifikowalne (§ 16 ww. rozporządzenia),

¹⁹ Projekty dotyczyły m.in.: budowy budynku z pomieszczeniami na wynajem, rozbudowy świetlicy wiejskiej, remontów i konserwacji zbiorników wodnych, rozbudowy ciągów komunikacyjnych, stworzenia placu edukacyjno-rekreacyjnego.

- przyjmowanie, rejestrowanie i rozpatrywanie oraz ocena wniosków o płatność odbywało się zgodnie z procedurą określoną w tym zakresie (procedura KP_004²⁰).

Spośród ww. wniosków o płatność, kontrole w miejscu realizacji operacji na etapie weryfikacji wniosku o płatność przeprowadzone były w dwóch przypadkach²¹; w jednym z nich stwierdzono brak wyposażenia armatury łazienkowej w stosunku do wykazanej na fakturach przedstawionych do refundacji²².

Urząd Marszałkowski terminowo, tj. w ciągu 60 dni (z uwzględnieniem wstrzymania biegu terminu rozpatrywania wniosku oraz wydłużenia o czas niezbędny do uzyskania wyjaśnień lub opinii), zweryfikował tylko jeden z ośmiu badanych wniosków o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 111-123, 158-171, 346-362)

Ponadto ww. wnioski o płatność dotyczyły operacji, w których beneficjenci nie zobowiązywali się do realizacji wskaźnika zatrudnienia (zarówno w aspekcie wzrostu zatrudnienia ogółem, jak również w podziale na kobiety i mężczyzn).

(dowód: akta kontroli str. 99-101)

1.2.2. Samorząd Województwa, zgodnie z § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wykonania zadań IZ, sporządzał od 2011 r. plany wydatków na rok bieżący i następny w zakresie Osi priorytetowej 4. Plany te były na bieżąco aktualizowane – zmiany wynikały z różnic pomiędzy wydatkami planowanymi, a wydatkami faktycznie poniesionymi.

Prognozy wydatków szacowane były przez Samorząd Województwa w oparciu o: złożone wnioski o dofinansowanie, zawarte umowy o dofinansowanie, złożone wnioski o płatność oraz o planowane zadania. Przykładowo, plan na lata 2014/2015²³ zakładał, że w 2014 r. środki EFR będą wydatkowane w wysokości 68.297,7 tys. zł, a środki z budżetu państwa w wysokości 22.765,9 tys. zł (w 2015 r. odpowiednio: 86.997,3 tys. zł i 28.999,1 tys. zł). Plan ten zawierał również prognozowane kwoty zaliczek przekazywanych przez BGK i Ministerstwo.

(dowód: akta kontroli str. 124-149)

1.2.3. Zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 7 lit. b rozporządzenia w sprawie wykonania zadań IZ Samorząd Województwa opracował procedurę określającą sposób i tryb przekazywania do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: „Agencja”) informacji o wysokości środków finansowych przeznaczonych do wypłaty poszczególnym beneficjentom. Procedura ta zawarta była w przygotowanej przez Samorząd Województwa Książce procedur dotyczącej obsługi wniosku o płatność. W ramach tej procedury Samorząd Województwa opracował wzór pisma przekazującego zlecenie płatności do Departamentu Księgowości Agencji (wzór „P-5”). Pismo to powinno być przygotowane i przekazane do Agencji przez osobę upoważnioną do wykonania zadania w komórce wdrażającej Oś priorytetową 4.

(dowód: akta kontroli str. 346-362)

1.2.4. Samorząd Województwa przekazywał do Agencji informacje o pomocy pobranej nienależnie lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w oparciu o „Instrukcję wypełniania dokumentu ZW-1A/202”, przekazaną przez Ministerstwo

²⁰ Procedura dla Osi priorytetowej 4 dotycząca obsługi wniosku o płatność.

²¹ Zgodnie z art. 24 ustawy o wspieraniu sektora rybackiego kontrola, o której mowa w ust.1, polega na sprawdzeniu dowodów poświadczających poniesienie wydatków w ramach operacji, dokumentujących dane podane we wnioskach o płatność lub weryfikacji poniesionych wydatków, postępów w realizacji operacji i efektów realizacji tej operacji w miejscu jej realizowania.

²² Stwierdzono brak dziesięciu baterii łazienkowych.

²³ Pismo Urzędu Marszałkowskiego z 30 stycznia 2014 r.

Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: „Ministerstwo Rolnictwa”). Zgodnie z tą instrukcją Urząd Marszałkowski inicjował dochodzenie należności przez Agencję.

(dowód: akta kontroli str. 747-771)

1.2.5. Samorząd Województwa poinformował Agencję, Instytucję Zarządzającą i beneficjentów o trzech przypadkach pomocy pobranej nienależnie i wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem (beneficjentami były osoby fizyczne) w kwotach: 0,7 tys. zł, 5,8 tys. zł i 1,0 tys. zł. Kwoty te zostały zwrócone odpowiednio: 19 listopada 2012 r., 16 grudnia 2013 r. i 12 marca 2014 r., bez wystawiania nakazu zwrotu pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 30-31)

1.2.6. W zakresie postępowania z nieprawidłowościami Samorząd Województwa stosował Książkę Procedur, opracowaną w ramach Programu i dotyczącą wykrywania, wyjaśniania oraz raportowania nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 363-396)

Informacje o nieprawidłowościach Samorząd Województwa przekazywał do Instytucji Zarządzającej na etapie prowadzonego postępowania wyjaśniającego oraz raportowania o nieprawidłowościach (druk P-1).

Zakres informacji niezbędnych do raportowania nieprawidłowości określał System Informowania Instytucji Zarządzającej przez Instytucje Pośredniczące o nieprawidłowościach finansowych w wykorzystaniu EFR.

Samorząd Województwa prowadził „Rejestr spraw stwierdzających nieprawidłowość”, w którym rejestrowane było każde wystąpienie nieprawidłowości. Na podstawie otrzymanego raportu wewnętrznego pracownik odpowiedzialny za raportowanie przygotowywał kwartalny raport nieprawidłowości, który przekazywany był do Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 363-396)

Ustalona
nieprawidłowość

Samorząd Województwa rozpatrzył siedem wniosków o płatność²⁴ na łączną kwotę 1.661,3 tys. zł. z przekroczeniem terminu określonego w § 42 ust. 8a i 8b rozporządzenia wykonawczego (60 dni).

(dowód: akta kontroli str. 111-123)

Zastępca Dyrektora DPROW wyjaśniła, że w ramach kontroli administracyjnej wniosków o płatność Samorząd Województwa wykonywał również obowiązkowe czynności, które nie wstrzymują terminu na jego rozpatrzenia, np.: kierował pisma do Ministerstwa Finansów w sprawie wykluczenia beneficjenta z otrzymania pomocy, do Oddziału Regionalnego Agencji – w sprawie kontroli krzyżowej i inne czynności. Terminowość weryfikacji wniosków o płatność determinowała również złożoność spraw, kumulacja składanych wniosków o płatność – w okresie od maja 2012 r. do czerwca 2013 r. wpłynęło 270 wniosków o płatność (obsługą tych wniosków zajmowały się cztery osoby). W związku z dużą liczbą spraw dokonywano rotacji i przeniesień pomiędzy komórkami/zespołami oraz w sierpniu 2013 r. dokonano zmiany struktury DPROW.

(dowód: akta kontroli str. 116-123)

W ocenie NIK Samorząd Województwa zobowiązany jest do terminowego rozpatrzenia wniosków o płatność, a trudności organizacyjne nie usprawiedliwiają naruszenia określonego ww. przepisami terminu dla weryfikacji tych wniosków.

²⁴ Wnioski złożone były przez beneficjentów, którym w sześciu przypadkach została wypłacona zaliczka na realizację projektów. Jeden wniosek o płatność dotyczył środka 4.1.1., a sześć wniosków środka 4.1.2.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie²⁵ mimo stwierdzonej nieprawidłowości postępowanie Samorządu Województwa w zakresie przyznawania pomocy finansowej ze środków Programu.

2. Nadzór i kontrola nad realizacją projektów, w tym ocena zgodności projektów z wnioskami o dofinansowanie i zawartymi umowami oraz planowanymi rezultatami.

2.1. Nadzór i kontrola nad realizacją projektów

2.1.1. W latach 2011-2014 (do 9 maja) Urząd Marszałkowski przeprowadził następujące kontrole projektów w ramach Osi priorytetowej 4:

– w 2011 r. łącznie 36 kontroli: 34 w LGR (33 dotyczyło promocji projektów, a jedna związana była z płatnościami) i dwie u beneficjentów (obie dotyczące wdrożenia projektów). Nieprawidłowości finansowe stwierdzono podczas jednej kontroli: w LGR Rybacka Brać Mierzei nie udokumentowano zakupionego wyposażenia, wskutek czego zmniejszono beneficjentowi kwotę wnioskowaną do refundacji o 17,2 tys. zł oraz zalecono zwrot nieprawidłowo wydatkowanej zaliczki w kwocie 18,8 tys. zł,

– w 2012 r. łącznie 34 kontrole: 24 w LGR (20 dotyczyło promocji projektów, a cztery związane były z płatnościami) i dziesięć u beneficjentów (pięć dotyczyło promocji projektów, cztery ich wdrożenia, a jedna dotyczyła płatności). W wyniku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości mających skutki finansowe,

– w 2013 r. łącznie 75 kontroli: 32 w LGR (26 dotyczyło promocji projektów, a sześć związanych było z płatnościami) i 43 u beneficjentów (dziewięć dotyczących promocji projektów, 31 – płatności, dwie – wdrożenia projektów, a jedna – związania z realizacją celów projektu). Nieprawidłowości finansowe stwierdzono podczas jednej kontroli: w LGR Rybacka Brać Mierzei nie udokumentowano zakupionego w ramach realizowanego projektu aparatu fotograficznego i projektora multimedialnego, wskutek czego zmniejszono kwotę wnioskowaną do refundacji o 3,1 tys. zł,

– w 2014 r. (do 9 maja) łącznie 31 kontroli: pięć w LGR (jedna dotyczyła promocji projektu, a cztery związane były z płatnościami) i 26 u beneficjentów (wszystkie dotyczące płatności). Nieprawidłowości finansowe stwierdzono podczas jednej kontroli: u beneficjenta (osoby fizycznej) stwierdzono brak wyposażenia armatury łazienkowej w stosunku do wykazanej na fakturach przedstawionych do refundacji. W wyniku windykacji kwota pomocy pobranej nienależnie (1,0 tys. zł) została zwrócona przez beneficjenta (12 marca 2014 r.).

Ponadto w latach 2012-2014 (do 9 maja) stwierdzono następujące nieprawidłowości o niefinansowym charakterze: brak podpisu klienta oraz wymaganych danych w karcie gwarancyjnej (zalecono poprawienie karty), błędy w dowodach księgowych i brak dekretacji na dowodach księgowych (zalecono zgodne z przepisami poprawianie dowodów księgowych i umieszczanie dekretacji), błędny sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych (zalecono m.in. prowadzenie ksiąg rachunkowych w sposób trwały, rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i na bieżąco, w sposób umożliwiający przeprowadzenie kontroli i zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości).

²⁵ Podobnie jak w przypadku oceny ogólnej, Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Terminy wykonania zaleceń pokontrolnych wskazywane były w informacjach pokontrolnych, zaś wdrożenie zaleceń zostało zweryfikowane korespondencyjnie.

(dowód: akta kontroli str. 150-178)

2.1.2. W latach 2011-2014 (do 12 maja) Samorząd Województwa kontrolowany był w zakresie realizacji Programu przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (dalej: „ETO”) oraz Ministra Rolnictwa w niżej wymienionym zakresie:

– kontrola ETO: w 2012 r. – audyt Programu; audyt dokumentacji w Samorządzie Województwa dotyczącej jednego projektu²⁶; nie stwierdzono nieprawidłowości i nie wydano zaleceń dla Samorządu Województwa;

– kontrole Ministra Rolnictwa:

1) w 2011 r. – w zakresie weryfikacji wniosków o dofinansowanie złożonych przez LGR pod względem formalnym i merytorycznym, prowadzenia promocji i podpisanych umów o dofinansowanie realizacji operacji/aneksów w ramach Osi priorytetowej 4. Ministerstwo Rolnictwa zobowiązało Samorząd Województwa do uzupełnienia dokumentacji z etapu wdrożenia wszystkich kontrolowanych operacji oraz do przeprowadzenia analizy rynku w zakresie wynagrodzeń pracowników (w związku z rozbieżnymi wynagrodzeniami kierowników poszczególnych LGR).

2) w 2012 r. – w zakresie wskazanym w 2011 r. oraz dodatkowo w zakresie weryfikacji wniosków o płatność, przeprowadzanych przez beneficjenta postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzanych kontroli na miejscu operacji, sprawozdań okresowych i końcowych składanych przez beneficjentów, zgodności danych w systemie informatycznym z danymi zawartymi w analizowanych dokumentach, posiadania upoważnień przez osoby składające podpisy na analizowanych dokumentach. Ministerstwo Rolnictwa zaleciło staranne sporządzanie: zleceń płatności, umów o dofinansowanie i dokumentów zabezpieczających umowę o dofinansowanie, zwiększenie nadzoru nad prawidłowością obsługi spraw.

3) w 2013 r. – w zakresie wskazanym w 2012 r.; Ministerstwo Rolnictwa zaleciło poprawne sporządzanie pism do wnioskodawców, staranne: uzupełnianie pól na wnioskach, danych do aplikacji Programu, postępowanie zgodne z procedurą obsługi wniosków, staranne sporządzanie umów o dofinansowanie²⁷.

Dyrektor DPROW wyjaśniła, że w każdym przypadku kontroli przeprowadzonej przez Ministra Rolnictwa Samorząd Województwa przyjął ustalenia zawarte w informacji pokontrolnej i wykonał zalecenia pokontrolne.

(dowód: akta kontroli str. 150-157, 180-253)

2.1.3. W okresie objętym kontrolą Minister Rolnictwa przekazał Samorządowi Województwa następujące wytyczne dotyczące zasad przyznawania, wypłaty i zwracania pomocy finansowej w zakresie Osi priorytetowej 4:

– wytyczne w zakresie wypłaty środków finansowych, przekazane pismem z 16 marca 2011 r., dotyczące udzielenia Agencji upoważnienia do wystawiania zleceń płatności; w dniu 22 marca 2011 r. Zarząd Województwa podjął uchwałę w sprawie upoważnienia Agencji do wystawiania zleceń płatności oraz przekazywania ich do Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: „BGK”),

– wytyczne w zakresie wypłaty środków finansowych z 5 lutego 2013 r., dotyczące udzielenia Agencji upoważnienia do wystawiania zleceń płatności

²⁶ Nr SW11-6173-SW1100005/10

²⁷ Zalecenie dotyczące starannego sporządzania umów o dofinansowania zostało sformułowane zarówno w informacji pokontrolnej z 2012 i 2013 r.

w związku ze zmianą obowiązujących przepisów; w dniu 22 lutego 2013 r. Zarząd Województwa podjął uchwałę w sprawie upoważnienia Agencji do wystawiania zleceń płatności oraz przekazywania ich do BGK,

– wytyczne w zakresie przekazywania Instytucji Zarządzającej „Poświadczenia aktualności systemu informatycznego PO RYBY (przekazane pismem z dnia 11 września 2013 r.),

– wytyczne w zakresie zawierania umów z beneficjentami/terminu rozliczania zaliczek, przekazane pismem z dnia 20 marca 2013 r.

Ww. wytyczne miały zastosowanie – jak wyjaśniła Dyrektor DPROW – od ich wpływu do Urzędu dla spraw wówczas procedowanych (wnioski o przyznanie pomocy/wnioski beneficjentów o aneks) oraz wszczętych po tym dniu (wnioski o przyznanie pomocy oraz wnioski beneficjentów o aneks).

(dowód: akta kontroli str. 150-158, 317-345)

2.1.4. Nadzór Marszałka Województwa nad LGR realizowany był – na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o wspieraniu sektora rybackiego – poprzez opiniowanie zmian w dokumentach rejestrowych tych grup.

Dyrektor DPROW wyjaśniła, że w ramach nadzoru nad LGR w zakresie realizacji Osi priorytetowej 4 oraz monitorowania osiągnięcia celów LSROR Samorząd Województwa pełni funkcję Instytucji Pośredniczącej, jest również stroną umów w zakresie operacji o których mowa w § 1 pkt1 lit e oraz § 1 pkt 2 rozporządzenia wykonawczego, co oznacza, że Samorząd Województwa wykonuje całokształt czynności związanych z przyznaniem, rozliczaniem oraz kontrolą ww. operacji.

Dodatkowo na stanowisku Kierownika Referatu Obsługi Wniosków PO RYBY i ds. sprawozdawczości prowadzone są – w formie zestawień i rejestrów – dodatkowe analizy, w tym m.in. obejmujące monitorowanie postępu finansowego realizacji poszczególnych LSROR, poziomu wykorzystania alokacji i struktury wnioskodawców.

(dowód: akta kontroli str. 150-158, 308-316)

2.1.5. Tryb przeprowadzania kontroli reguluje procedura przeprowadzania kontroli w miejscu realizacji operacji (procedura KP_010).

(dowód: akta kontroli str. 397-421)

Samorząd Województwa przygotował i przekazał do akceptacji Instytucji Zarządzającej roczne plany kontroli na lata 2010-2014 wraz z dokonanymi w trakcie roku aktualizacjami liczby planowanych do przeprowadzenia kontroli.

Spośród zaplanowanych w powyższych latach 277²⁸ kontroli, do dnia 9 maja 2014 r. zrealizowano 177²⁹. Liczbę kontroli w poszczególnych latach i stwierdzone nieprawidłowości opisano w punkcie 2.1.1 wystąpienia pokontrolnego.

Przyczyną niezrealizowania części zaplanowanych kontroli było – jak wyjaśniła Dyrektor DPROW – aneksowanie terminów realizacji umów przez beneficjentów/złożenia wniosku o płatność końcową, co przekładało się wprost na termin możliwości wykonania kontroli na etapie wniosku o płatność końcową. Dyrektor DPROW wyjaśniła również, że na poziom realizacji kontroli wpływa również przesuwanie terminu kontroli na wniosek beneficjenta oraz rezygnacja z realizacji przedsięwzięć przewidzianych do kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 152-158)

²⁸ Plan odpowiednio: 0, 44, 66, 133, 34 kontroli.

²⁹ Wykonanie odpowiednio: 0, 36, 34, 75, 31 kontroli.

2.2. Skargi i wezwania do usunięcia naruszenia prawa

Sposób przyjmowania i rozpatrywania złożonych przez wnioskodawców wezwań do usunięcia naruszenia prawa określała książka procedur „Rozpatrzenie wezwania do usunięcia naruszenia prawa w zakresie osi priorytetowej 4 – Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa w ramach Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”.

(dowód: akta kontroli str. 259-278)

W okresie objętym kontrolą, z terenu województwa pomorskiego wpłynęło 29 wezwań do usunięcia naruszenia prawa w związku z weryfikacją wniosków o dofinansowanie dotyczących Osi priorytetowej 4.

Szczegółowe badanie dokumentacji trzech postępowań wykazało, że były one prowadzone zgodnie z obowiązującą procedurą rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa dla środków w ramach Programu. I tak:

- w jednym przypadku postępowanie wykazało, że odmowa udzielenia pomocy była uzasadniona i miała umocowanie w przepisach prawa z powodu niespełniania warunków przyznania pomocy w ramach Osi priorytetowej 4;
- w jednym przypadku wezwanie wpłynęło po terminie i nie podlegało rozpatrzeniu,
- w jednym przypadku wniosek o dofinansowanie został przywrócony do dalszej oceny.

(dowód: akta kontroli str. 15-158, 254-278)

Ponadto wnioskodawcy złożyli do Urzędu 28 skarg, których przedmiotem była głównie ocena wniosku przez Komitet LGR (26 spraw) i funkcjonowanie Komitetu LGR. We wszystkich przypadkach skarżący zostali poinformowani o obowiązujących przepisach i procedurach w zakresie przedmiotu skargi. W związku ze złożonymi skargami Urząd Marszałkowski m.in. w dwóch przypadkach przeprowadził kontrolę w LGR, a w związku z jedną ze skarg prowadził postępowanie wyjaśniające oraz zorganizował spotkania z przedstawicielami Zarządu LGR.

(dowód: akta kontroli str. 279-307)

W działalności Samorządu Województwa w zakresie nadzoru i kontroli nad realizacją projektów nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Samorządu Województwa w zakresie nadzoru i kontroli nad realizacją projektów w ramach Osi priorytetowej 4.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁰, wnosi o:

- 1) Zapewnienie terminowego rozpatrywania wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów realizujących operacje w ramach Programu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

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

Gdańsk, dnia 11 lipca 2014 r.

Kontrolerzy

Joanna Andrzejewska
specjalista kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

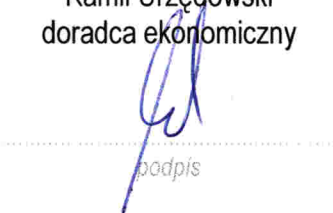
DYREKTOR
Delegatury NIK w Gdańsku

dr inż. Alicja Joanna Szczepaniak

Ewa Gross
specjalista kontroli państwowej


podpis

Kamil Urzędowski
doradca ekonomiczny


podpis

