



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.009.13.2018
P/18/093

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/093 – Finansowanie działalności ochotniczych straży pożarnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	Monika Popławska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWA/106/2018 z dnia 28 czerwca 2018 r. Wanda Dąbrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/105/2018 z dnia 28 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych ¹ ul. Jagiellońska 74, 03-301 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Frankowski p.o. Dyrektora Mazowieckiej jednostki Wdrażania Programów Unijnych ² (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna³

W latach 2014 – 2017⁴ MJWPU wdrażała działania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020 (RPO WM 2014-2020), Oś Priorytetowa V „Gospodarka przyjazna środowisku”, Działanie 5.1. Dostosowanie do zmian klimatu, mające na celu m.in. wzmocnienie potencjału Ochotniczych Straży Pożarnych (OSP) z terenu Województwa Mazowieckiego. Wsparcie finansowe ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego obemowało zakup pojazdów ratowniczo – gaśniczych lub innych pojazdów specjalistycznych oraz możliwość zakupu sprzętu stanowiącego wyposażenie specjalistycznych grup ratownictwa.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono jeden nabór wniosków o dofinansowanie projektów dotyczących wsparcia OSP, wykorzystując 99,4% alokacji zaplanowanej w RPO WM 2014-2020 na realizację tego typu zadań.

Oceny wniosków dokonywała Komisja Oceny Projektów, w oparciu o kryteria ustalone w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych RPO WM 2014-2020. Analiza ośmiu projektów wykazała, że wsparcie finansowe otrzymały jednostki OSP włączone do krajowego systemu ratowniczo - gaśniczego⁵ oraz spełniające kryteria wynikające ze Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych. Do 30 czerwca 2018 r. sześć projektów zostało zakończonych i rozliczonych, a w wyniku ich realizacji uzyskano założone efekty rzeczowe w postaci samochodów ratowniczo –

¹ Dalej także: MJWPU.

² Od 8 listopada 2011 r.

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

⁴ Okres objęty kontrolą.

⁵ Dalej: ksrg.

gaśniczych lub specjalistycznego sprzętu. W ramach nadzoru nad realizacją projektów MJWPU przeprowadziła kontrole, które nie wykazały nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozdysponowanie i rozliczenie środków publicznych na funkcjonowanie OSP

1.1. W okresie objętym kontrolą wsparcie finansowe dla jednostek OSP realizowano m.in. ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020, Oś Priorytetowa V „Gospodarka przyjazna środowisku”, Działanie 5.1. Dostosowanie do zmian klimatu. W ramach tego działania Program zakładał m.in. realizację projektów dotyczących wzmocnienia potencjału Ochotniczych Straży Pożarnych poprzez zakup pojazdów ratowniczo – gaśniczych lub innych pojazdów specjalistycznych oraz możliwość pozyskania sprzętu stanowiącego wyposażenie specjalistycznych grup ratownictwa wysokościowego, wodnego, chemiczno – ekologicznego, grup poszukiwawczo – ratowniczych, a także doposażenie w sprzęt jednostek OSP realizujących zadania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. RPO WM 2014-2020 został zatwierdzony przez Komisję Europejską 12 lutego 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 5-13)

Wytyczne w zakresie szczegółowego opisu osi priorytetowych krajowych i regionalnych programów operacyjnych 2014-2020 zostały opracowane przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju 30 stycznia 2015 r.⁶, natomiast Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych RPO WM 2014-2020 (SZOOP) m.in. dla działania 5.1. został uchwalony przez Zarząd Województwa Mazowieckiego 30 czerwca 2015 r.⁷. Zgodnie z założeniami programu na realizację działania 5.1. zaplanowano kwotę 29 490 483 euro, z czego na wsparcie OSP planowano przeznaczyć 10% wartości przyznanej alokacji.

(dowód: akta kontroli, str. 14-27)

W dniu 2 lipca 2015 r. pomiędzy MJWPU, a Zarządem Województwa Mazowieckiego zostało zawarte porozumienie⁸, na mocy którego Zarząd Województwa powierzył MJWPU realizację zadań dotyczących wdrażania działań i poddziałań ujętych w Osiach Priorytetowych RPO WM 2014-2020 (w tym m.in. prowadzenie procedur konkursowych, wybór projektów o dofinansowanie, zawieranie z beneficjentami umów, dokonywanie rozliczeń i prowadzenie kontroli).

(dowód: akta kontroli, str. 28-45)

1.2. Komitet Monitorujący RPO WM na posiedzeniu 18 grudnia 2015 r. ustalił kryteria dostępu i kryteria merytoryczne wyboru projektów dotyczących wzmocnienia potencjału OSP (wraz z punktacją), które stanowiły podstawę oceny projektów. Zgodnie ze szczegółowym opisem dotyczącym oceny kryteriów merytorycznych wnioski mógł uzyskać maksymalnie 61 pkt. Najwyżej punktowanymi kryteriami były: zakup średniego samochodu ratowniczo – gaśniczego wraz z wyposażeniem (maksymalnie 12 pkt.), zaangażowanie wkładu własnego (maksymalnie 10 pkt.), wiek posiadanego przez OSP wyposażenia, w szczególności samochodu ratowniczo – gaśniczego (maksymalnie 8 pkt.),

⁶ MIR/H 2014-2020/2(01)/02/2015. Wytyczne zostały opracowane na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1460, ze zm.).

⁷ Uchwała Nr 853/52/15.

⁸ Porozumienie Nr 1-RF/RF-II-BF/P/15/PZ.

ochrona terenów cennych przyrodniczo (maksymalnie 7 pkt.), natomiast za spełnianie kryteriów dotyczących: liczby przeprowadzonych działań przez OSP, potencjału kadrowego, obszaru działania, zakupu specjalistycznego sprzętu można było uzyskać maksymalnie po 5 pkt. oraz maksymalnie 4 pkt. w przypadku nieuzyskania dofinansowania na zakup samochodu ratowniczo-gaśniczego w ramach RPO WM 2007-2013 .

(dowód: akta kontroli, str. 94-109)

1.3. MJWPU opracowała regulamin konkursu dla projektów na dofinansowanie wzmocnienia potencjału OSP, który został zaakceptowany 27 stycznia 2016 r. przez kierownictwo Departamentu Rozwoju Regionalnego i Funduszy Europejskich w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego. Zgodnie z przyjętym regulaminem w ramach konkursu przewidziano wsparcie projektów dotyczących zakupu:

- pojazdów ratowniczo-gaśniczych lub innych pojazdów specjalistycznych,
- sprzętu stanowiącego wyposażenie specjalistycznych grup ratownictwa wysokościowego, wodnego, chemiczno-ekologicznego, grup poszukiwawczo – ratowniczych,
- sprzętu jednostek OSP realizujących zadania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej.

Podmiotami uprawnionymi do ubiegania się o dofinansowanie były jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia oraz OSP i ich związki. Ponadto w regulaminie postanowiono m.in., że dofinansowaniem zostaną objęte OSP, które należą do kserg lub przez realizację projektu spełnione zostaną warunki włączenia danej OSP do kserg. Wydatkiem kwalifikowalnym będzie jedynie zakup nowego sprzętu i wyposażenia, a maksymalny poziom dofinansowania ustalono na poziomie 50% kosztów kwalifikowalnych. Okres realizacji projektu został ustalony do 30 września 2018 r.⁹

Podstawą oceny wniosków były kryteria merytoryczne ustalone przez Komitet Monitorujący.

(dowód: akta kontroli, str. 46-93, 121-126 i 211-215)

Oceny merytorycznej wniosków w ramach Działania 5.1. Dostosowanie do zmian klimatu, dokonywała Komisja Oceny Projektów (KOP)¹⁰. Zasady pracy KOP określał Regulamin¹¹, zgodnie z którym oceny merytorycznej wniosku dokonywali pracownicy MJWPU i/lub eksperci. W ww. Regulaminie postanowiono m.in., że wniosek może zostać skierowany do dofinansowania jeśli w wyniku oceny punktowej uzyska minimum 60% maksymalnej liczby punktów możliwych do zdobycia w danym konkursie (tj. maksymalnie 61 pkt.) oraz uzyska pozytywną ocenę we wszystkich kryteriach.

(dowód: akta kontroli, str. 110-120)

⁹ Pierwotnie tj. 27.01.2016 r. okres realizacji projektu został ustalony do 31.12.2017 r. Decyzją Zarządu Województwa Mazowieckiego z 08.08.2017 r. okres ten wydłużono do 30.06.2018 r. i następnie do 30.09.2018 r. Powodem wydłużenia okresu realizacji projektów był wniosek m.st. Warszawy o wydłużenie terminu realizacji projektu z 30.06.2018 r. do 30.09.2018 r. z uwagi na unieważnienie dwóch postępowań przetargowych (nie wpłynęła żadna oferta). W związku z tym MJWPU zarekomendowała wprowadzenie zmiany w Regulaminie konkursu dla działania 5.1. polegającej na przedłużeniu dopuszczalnego okresu realizacji projektów do 30.09.2018 r.

¹⁰ Dyrektor MJWPU zarządzeniem Nr 99/16 z 05.08.2016 r. powołał Komisję Oceny Projektów do oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie z EFRR w ramach RPO WM 2014-2020 dla Osi priorytetowej V „Gospodarka przyjazna środowisku” w ramach Działania 5.1. Dostosowanie do zmian klimatu.

¹¹ Regulamin pracy Komisji Oceny Projektów powołanych do oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach RPO WM 2014-2020.

1.4. Zgodnie z zatwierdzonym przez Zarząd Województwa Mazowieckiego harmonogramem¹² planowany termin naboru wniosków na realizację projektów dotyczących wzmocnienia potencjału OSP ustalono na luty 2016 r., a orientacyjna kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w ramach konkursu została ustalona w wysokości 1 475 000 euro, co stanowiło równowartość 6 254 000 PLN¹³.

W okresie objętym kontrolą, przeprowadzono jeden nabór wniosków¹⁴ o dofinansowanie ww. projektów, który został ogłoszony na stronie MJWPU w dniu 27 stycznia 2016 r.¹⁵ Termin składania wniosków wyznaczono od 29 lutego do 30 maja 2016 r. do godziny 15.00, a na dofinansowanie projektów zaplanowano kwotę w wysokości 6 254 000 PLN (1 475 000 euro). W wyznaczonym terminie do MJWPU wpłynęły ogółem 94 wnioski podlegające ocenie, z czego 14 uzyskało najwyższą ocenę punktową i zostało skierowanych do dofinansowania. Ogólna wartość dofinansowania ww. wniosków ze środków EFRR wynosiła 6 251 502 PLN, tj. 99,9% alokacji ustalonej przez Zarząd Województwa Mazowieckiego w harmonogramie naboru. Zarząd Województwa Mazowieckiego uchwałą Nr 1820/198/16 z dnia 15 listopada 2016 r. zatwierdził listę ww. 14 ocenionych projektów, które spełniały kryteria wyboru i uzyskały kolejno najwyższą liczbę punktów.

(dowód: akta kontroli, str. 81-82, 127-137 i 149-155)

W związku z podwyższeniem przez Zarząd Województwa Mazowieckiego limitu dofinansowania na realizację projektów dotyczących wzmocnienia potencjału OSP do kwoty 12 771 442 PLN¹⁶, MJWPU przedłożyła do akceptacji Zarządu Województwa Mazowieckiego listę 29 projektów na ogólną kwotę 12 329 688 PLN¹⁷. Lista zawierała 14 wcześniej zatwierdzonych projektów i została uzupełniona o jeden projekt pozytywnie rozpatrzony po procedurze odwoławczej oraz o kolejnych 14 projektów, które uzyskały najwyższą liczbę punktów, ale nie zostały wcześniej objęte dofinansowaniem z uwagi na wykorzystanie pierwotnie przyznanej alokacji. Kolejna zmiana listy projektów, zatwierdzająca projekty na kwotę dofinansowania została dokonana w związku z rezygnacją jednej gminy¹⁸ z podpisania umowy o dofinansowanie i uzupełnieniem listy o dwa projekty, które na skutek pozytywnego rozpatrzenia odwołania uzyskały wymaganą liczbę punktów i zostały skierowane do dofinansowania. Ostatecznie zatwierdzona lista zawierała 30 projektów na kwotę dofinansowania ogółem 12 439 921 PLN¹⁹, co stanowiło 99,4% alokacji dla tego typu projektów (12 513 400 PLN²⁰).

(dowód: akta kontroli, str. 156-167 i 216)

1.5. W okresie objętym kontrolą MJWPU zawarła z jednostkami samorządu terytorialnego lub jednostkami OSP 30 umów na realizację projektów dotyczących wzmocnienia potencjału OSP²¹. Ogólna wartość dofinansowania ze środków

¹² Harmonogram naboru został sporządzony przez IZ i uchwalony przez Zarząd Województwa Mazowieckiego – uchwała Nr 1594/97/15 z 24.11.2015 r. zmieniona uchwałą Nr 130/121/16 z 26.01.2016 r.

¹³ Przeliczenia dokonano po kursie Europejskiego Banku Centralnego z 30.12.2015 r. wynoszącym 4,2400 PLN.

¹⁴ Ogłoszenie o naborze nr RPMA.05.01.00-IP.01-14-008/16.

¹⁵ <https://www.funduszedlamazowska.eu/nabory-wnioskow/5-1-dostosowanie-do-zmian-klimatu-typ-projektow-wzmocnienie-potencjalu-ochotniczych-strazy-pozarnych/>

¹⁶ Wyliczenia dokonano po przewalutowaniu alokacji 2 949 048 euro na PLN wg kursu Europejskiego Banku Centralnego z 28.10.2016 r. wynoszącego 4,3307 PLN.

¹⁷ Zarząd Województwa Mazowieckiego uchwałą Nr 1821/198/16 z 15.11.2016 r. zatwierdził zmianę listy ocenionych projektów, które spełniały kryteria wyboru i uzyskały kolejno najwyższą liczbę punktów.

¹⁸ Rezygnacja spowodowana była brakiem możliwości zabezpieczenia środków w budżecie gminy na 2017 r.

¹⁹ Uchwała Nr 1810/291/17 z 20.11.2017 r.

²⁰ Alokacja w wysokości 12 513 400 PLN została wyliczona po przewalutowaniu 2 949 048 euro na PLN wg kursu Europejskiego Banku Centralnego z 30.10.2017 r. wynoszącego 4,2432 PLN.

²¹ Ponadto w okresie objętym kontrolą w fazie trwałości było siedem projektów na dofinansowanie OSP, realizowanych w ramach RPO WM 2007-2013 Priorytet IV, Działanie 4.4 „Ochrona przyrody, zagrożenia, systemy monitoringu”.

EFRR (wg zawartych umów) wynosiła 12 439 921 PLN²², a łączna wartość wypłaconych środków do 30 czerwca 2018 r. wynosiła 9 415 735 PLN. Przedmiotem wsparcia były zakupy samochodów ratowniczo – gaśniczych oraz specjalistycznego sprzętu dla jednostek OSP.

(dowód: akta kontroli, str. 202-208)

W toku kontroli dokonano analizy ośmiu projektów dotyczących wzmocnienia potencjału OSP²³ o łącznej wartości dofinansowania ze środków EFRR w kwocie 4 611 841 PLN, tj. 37,5% wartości dofinansowania wszystkich zawartych umów.

Wszystkie wnioski analizowanych projektów przeszły pozytywną ocenę formalną, a w wyniku oceny szczegółowych kryteriów merytorycznych uzyskały od 50 do 60 punktów na 61 możliwych do uzyskania. Przy ocenie projektów brano pod uwagę kryteria wynikające z SZOOP, tj. m.in.: liczbę działań ratowniczo – gaśniczych, pozyskanie wsparcia na zakup samochodu ratowniczo – gaśniczego w ramach RPO WM 2007-2013, wiek posiadanego przez OSP wyposażenia (w szczególności samochodu ratowniczo – gaśniczego), prowadzenie działań przez OSP na terenach wiejskich oraz potencjał kadrowy OSP do podejmowania działań ratowniczo – gaśniczych wykraczających poza minimalne wymagania dla ksrq.

Wartość przyznanego dofinansowania wynosiła od 39,00% do 47,00% całkowitej wartości wydatków kwalifikowalnych projektu. Spośród analizowanych projektów do 30 czerwca 2018 r. sześć z nich zostało zakończonych i rozliczonych²⁴, natomiast dwa projekty (których zakończenie zgodnie z umową przewidziano do 30 września 2018 r.) były w trakcie realizacji²⁵, z czego w przypadku projektu RPMA.05.01.00-14-5497/16-00 beneficjent nie wystąpił do MJWPU o przekazanie dofinansowania, a w przypadku projektu RPMA.05.01.00-14-5537/16 beneficjentowi przekazano dofinansowanie w kwocie 846 310 PLN (tj. 95,0% wartości dofinansowania wynikającego z umowy).

W przypadku wszystkich zakończonych projektów uzyskano założone efekty rzeczowe oraz osiągnięto wartości docelowe ustalonych wskaźników produktu i rezultatu²⁶.

W związku z realizacją analizowanych ośmiu projektów do 30 czerwca 2018 r., MJWPU na podstawie złożonych przez beneficjentów wniosków o płatność, wystawiła zlecenia płatności ze środków EFRR na kwotę ogółem 3 950 431 PLN, tj. 85,7% wartości dofinansowania analizowanych umów. Poddane analizie wnioski o płatność dokumentowały poniesienie przez beneficjentów wydatków kwalifikowalnych z zachowaniem procedur wynikających z zawartych umów.

Dofinansowanie w kwocie 2 164 063 PLN zostało wypłacone w formie refundacji²⁷, a kwota 1 786 368 PLN – w formie płatności zaliczkowych²⁸. Wnioski rozliczające uzyskane zaliczki zostały złożone przez beneficjentów w terminie wskazanym w umowie, tj. 10 dni roboczych od dnia wpływu środków na rachunek bankowy.

²² Według aneksów do umów (na dzień 30.06.2018 r.) ogólna wartość dofinansowania wynosiła 12 283 860 PLN.

²³ Numery projektów objętych analizą: RPMA.05.01.00-14-5537/16-01; RPMA.05.01.00-14-5459/16-02; RPMA.05.01.00-14-5497/16-02; RPMA.05.01.00-14-5458/16-00; RPMA.05.01.00-14-5457/16-01; RPMA.05.01.00-14-5442/16-01; RPMA.05.01.00-14-5490/16-01; RPMA.05.01.00-14-5519/16-02.

²⁴ Dotyczy projektów: RPMA.05.01.00-14-5459/16-02; RPMA.05.01.00-14-5458/16-00; RPMA.05.01.00-14-5457/16-01; RPMA.05.01.00-14-5442/16-01; RPMA.05.01.00-14-5490/16-01; RPMA.05.01.00-14-5519/16-02.

²⁵ Dotyczy projektów: RPMA.05.01.00-14-5537/16-01; RPMA.05.01.00-14-5497/16-02.

²⁶ Ustalone w umowach wskaźniki produktu dotyczyły: liczby jednostek służb ratowniczych wyposażonych w sprzęt do prowadzenia akcji ratowniczych i usuwania skutków katastrof; liczby zakupionego sprzętu specjalistycznego ratowniczo – gaśniczego; liczby zakupionych wozów pożarniczych wyposażonych w sprzęt do prowadzenia akcji ratowniczych i usuwania skutków katastrof, a wskaźnik rezultatu dotyczył liczby ludności odnoszących korzyści ze środków ochrony przed pożarami lasów.

²⁷ Na podstawie dziewięciu wniosków o płatność.

²⁸ Na podstawie czterech wniosków o płatność.

Do 30 czerwca 2018 r. MJWPU pozytywnie zaopiniowała trzy wnioski rozliczające zaliczki na kwotę ogółem 989 176 PLN (tj. 55,3% zaliczek wypłaconych).

Spośród analizowanych ośmiu projektów, MJWPU objęła kontrolą pięć projektów²⁹ przeprowadzając łącznie siedem kontroli (trzy kontrole przed podpisaniem umowy i cztery kontrole w trakcie realizacji projektów). Kontrole nie wykazały żadnych uchybień lub nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 168-199)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁰ 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 Warszawie.

Warszawa, dnia sierpnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Monika Popławska
doradca prawny

²⁹ Dotyczy projektów: RPMA.05.01.00-14-5537/16 – kontrola przed podpisaniem umowy; RPMA.05.01.00-14-5459/16 – kontrola w trakcie realizacji projektu; RPMA.05.01.00-14-5457/16 – kontrola w trakcie realizacji projektu; RPMA.05.01.00-14-5442/16 – kontrola przed podpisaniem umowy i w trakcie realizacji projektu; RPMA.05.01.00-14-5519/16 – kontrola przed podpisaniem umowy i w trakcie realizacji projektu.

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.