



**MINISTER
ROLNICTWA I ROZWOJU WSI**

Warszawa, 24 czerwca 2022 r.

Znak sprawy: DSR.td.092.1.2021

**Pani
Halina Szymańska
Prezes
Agencji Restrukturyzacji
i Modernizacji Rolnictwa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 3 i art. 9 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*¹, dalej „ustawa ROW” oraz art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*², Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przeprowadziło w dniach 28.12.2021 r. – 31.01.2022 r. kontrolę w Centrali Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ul. Poleczki 33, 02-822 Warszawa, dalej „ARiMR”.

Zakres kontroli obejmował realizację procesu przygotowania dokumentacji do przeprowadzenia naboru oraz procesu przyznawania i wypłaty pomocy w ramach poddziałania „Wsparcie korzystania z usług doradczych” w ramach działania „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, od uruchomienia wdrażania instrumentu wsparcia do dnia zakończenia kontroli.

Kontrolę przeprowadziły: [REDAKTOWANE] – główny specjalista w Departamencie Strategii i Rozwoju oraz [REDAKTOWANE] a – główny specjalista w Departamencie Kontroli i Audytu.

W okresie objętym kontrolą prezesem/p.o. prezesa ARiMR był/była: od 1.08.2017 r. do 27.08.2019 r. Maria Fajger, od 28.08. 2019 r. do 19.10. 2020 r. Tomasz Nowakowski oraz od 20.10.2020 r. Halina Szymańska.

I. Informacja dot. przedmiotu kontroli.

Kontrolą zostały objęte 3 procesy przygotowania przez ARiMR dokumentacji do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i 7 spraw z procesu przyznania i wypłaty pomocy,

¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 182, 904 i 1603

² Dz. U. z 2020 r. poz. 224

w tym 4 z naboru przeprowadzonego w 2018 r., (w przypadku których nastąpiła wypłata pomocy) oraz 3 z naboru przeprowadzonego w 2020 r., 1 sprawa w której nastąpiła wypłata pomocy, 1 sprawa w której podpisano umowę o przyznaniu pomocy, ale nie nastąpiła wypłata pomocy oraz 1 sprawa, która nie była najkorzystniejszą ofertą.

Lp.	Znak sprawy	Status sprawy	Skontrolowany etap
Nabór I (2018 r.)			
1.	DDD.69094.1.00009.2017.03	w realizacji, wypłacona III płatność	przyznanie i wypłata pomocy I-III etap
2.	DDD.69094.1.00023.2017.07	w realizacji, wypłacona III płatność	przyznanie i wypłata pomocy I-III etap
3.	DDD.69094.1.00042.2017.13	w realizacji, wypłacona III płatność	przyznanie i wypłata pomocy I-III etap
4.	DDD.69094.1.00052.2017.16	w realizacji, wypłacona III płatność	przyznanie i wypłata pomocy I-III etap
Nabór II (2020 r.)			
5.	DDD.69094.1.00004.2019.05	w realizacji, wypłacona I płatność	przyznanie i wypłata pomocy I etap
Nabór III (2020 r. – powtórzenie postępowania w zakresie jednej części z II naboru)			
6.	DDD.69094.1.00002.2020.04	nie udzielono pomocy	przyznanie pomocy
7.	DDD.69094.1.00001.2020.04	w realizacji	przyznanie pomocy

Szczegółowe warunki przyznawania oraz wypłaty pomocy określały przepisy ustawy ROW oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 marca 2017 r. *w sprawie szczegółowych warunków przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie korzystania z usług doradczych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 oraz warunków i trybu jej wypłaty*³, dalej „rozporządzenie”.

II. Ocena skontrolowanej działalności.

Ocena ogólna: ARiMR **prawidłowo, ale z uchybieniami** wykonywała zadania związane z procesem przygotowania dokumentacji do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz procesami przyznawania i wypłaty pomocy w ramach poddziałania „Wsparcie korzystania z usług doradczych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, w okresie i sprawach objętych zakresem kontroli.

Ocena szczegółowa:

1. W procesie przygotowania przez ARiMR dokumentacji do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (naboru) stwierdzono uchybienia polegające na:

- 1) przewlekłości procesu przygotowania dokumentacji do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego DDD.69094.1.2019 – proces ten trwał 1 rok i 6 dni.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 2228 oraz z 2021 r. poz. 1851

- 2) nieuwjęciu w dokumentacji do przeprowadzenia naboru, w szczególności w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, dalej „SIWZ”, warunku dotyczącego wykluczenia z pomocy podmiotu, który prowadzi działalność, której celem jest produkcja, obrót lub dystrybucja środków, materiałów i urządzeń dla rolnictwa i leśnictwa, z wyjątkiem publicznych podmiotów doradczych oraz państwowej jednostki organizacyjnej, nieposiadającej osobowości prawnej, działającej na podstawie przepisów o lasach, określonego postanowieniami PROW 2014-2020;
 - 3) niezgodnym z postanowieniami PROW 2014-2020 ujęciu w SIWZ warunku dotyczącego doświadczenia wnioskodawcy w udzielaniu porad dla rolników, rozumianych jako należyte udzielenie rolnikom co najmniej 40 porad w ciągu ostatnich 3 lat, w efekcie czego obniżono wymagania pod adresem potencjalnego wykonawcy; zamiast 40 porad żądano 10.
2. W procesie przyznawania pomocy stwierdzono uchybienia polegające na:
- 1) nieprawidłowej weryfikacji spełnienia warunku posiadania przez wykonawcę odpowiedniego doświadczenia w udzielaniu porad dla rolników we wszystkich postępowaniach prowadzonych w poddziałaniu 2.1, jako konsekwencja niewłaściwego ujęcia tego warunku w SIWZ oraz dodatkowo w sprawie DDD.69094.1.00001.2020.04 niewłaściwym zweryfikowaniu przez zamawiającego doświadczenia wykonawcy/podmiotu, przyjmując za nie doświadczenie doradcy;
 - 2) braku weryfikacji spełnienia warunku w zakresie produkcji lub obrotu maszynami, urządzeniami, materiałami lub środkami przeznaczonymi dla rolnictwa, leśnictwa i przemysłu rolno-spożywczego - w żadnym postępowaniu nie przeprowadzono weryfikacji;
 - 3) braku weryfikacji ramowego programu doradczego, który stanowi załącznik do umowy (brak wezwania do złożenia wyjaśnień wykonawcy), pod kątem zgodności z jednym z podstawowych założeń OPZ, dotyczącym indywidualnego doboru usług doradczych do potrzeb rolnika; zgodnie z OPZ, druga (i ewentualnie kolejna) usługa doradcza w ramach programu powinna być oferowana indywidualnie rolnikowi i wybierana wspólnie z nim, spośród wszystkich dostępnych usług;
 - 4) nierzetelnej weryfikacji spełnienia warunku dotyczącego realizacji operacji przy pomocy osób wpisanych na listę doradców rolniczych, doradców rolnośrodowiskowych lub ekspertów przyrodniczych w sprawie DDD.69094.1.2020, w której uznano, że oferent wykazał w ofercie 9 doradców, którzy nie byli wpisani na żadną listę doradców; tymczasem 5 figurowało na liście doradców rolniczych;
 - 5) niejednolitym podejściu do weryfikacji doradców wskazanych przez oferentów do realizacji programów doradczych - w sprawie DDD.69094.1.00023.2017.07 wezwano oferenta do złożenia dokumentów i wyjaśnień w zakresie wykazu osób wskazanych w załączniku nr 5 do SIWZ, złożonym wraz z ofertą, natomiast w sprawie DDD.69094.1.00002.2020.04 nie zastosowano takiej procedury – weryfikację przeprowadzono nierzetelnie; powoduje to nierówne traktowanie potencjalnych wykonawców;

- 6) nie zawarciu w SIWZ wymagania dotyczącego zapewnienia przez dostawcę usług doradczych bazy dydaktyczno-lokalowej wyposażonej w sprzęt niezbędny do realizacji operacji i niesprawdzeniu czy wykonawca/beneficjent ma podstawę prawną do korzystania z bazy dydaktyczno-lokalowej, a tym samym - czy faktycznie nią dysponuje;
- 7) przewlekłości procesu przyznawania pomocy w zakresie:
 - oceny merytorycznej operacji – zawiadomienie wykonawcy o wyborze jego oferty jako najkorzystniejszej nastąpiło w przypadku 2 spraw w terminie 182 dni od otwarcia ofert (83 dni od uzupełnienia dokumentacji przez wykonawcę),
 - w zakresie wyboru najkorzystniejszej oferty oraz zawierania umowy o przyznaniu pomocy – wezwanie oferenta, którego oferta otrzymała największą liczbę punktów do złożenia dokumentów potwierdzających spełnienie warunków przyznania pomocy nastąpiło w 2 sprawach w terminie 162 dni od wskazania oferty z największą liczbą punktów;
- 8) przewlekłości procesu wzywania podmiotów ubiegających się o przyznanie pomocy (oferenta) do wyjaśnień/usunięcia braków – w sprawie DDD.69094.1.00004.2019.05 wezwanie oferenta do uzupełnień nastąpiło 63 dni od przedłożenia przez niego dokumentów potwierdzających spełnienie warunków przyznania pomocy.

3. W procesie wypłaty pomocy stwierdzono uchybienie polegające na przekroczeniu terminu określonego w § 13 ust. 1 rozporządzenia w odniesieniu do 10 z 13 wop, średnio o 48 dni (najwięcej 134 dni), przy czym w przypadku drugiego naboru, w wyniku podjętych działań naprawczych, przekroczenie było minimalne (2 dni). W przypadku pozostałych 3 wop postępowano zgodnie z przepisami rozporządzenia i procedurami.

4. Dokumentowanie procesu przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz przyznawania i wypłaty pomocy odbywało się rzetelnie. Zidentyfikowane uchybienia polegały na niejednolitym podejściu do pozostawiania śladu rewizyjnego z weryfikacji wpisu na listę doradców wskazanych przez oferentów do realizacji programów doradczych oraz niejednolitym podejściu do stosowania deklaracji bezstronności, co wynikało z niewłaściwego wprowadzenia do procedur odpowiednich dla poddziałania 2.1 nowej reguły dotyczącej tego narzędzia. Powyższe skutkuje brakiem przejrzystości w dokumentach prowadzonych spraw.

III. Ustalenia kontroli

1. Prawidłowość i sprawność przebiegu procesu przygotowania przez Centralę ARiMR dokumentacji do przeprowadzenia naboru.

1.1. Czynności związane z przygotowaniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W toku kontroli stwierdzono, że w ramach czynności poprzedzających wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, we wszystkich 3 kontrolowanych sprawach:

- przeprowadzono szacowanie wartości zamówienia z wykorzystaniem dostępnych źródeł informacji rynkowych oraz analizy rynku, z należytą starannością oraz nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia,
- opis przedmiotu zamówienia przygotowano w sposób jednoznaczny i wyczerpujący oraz bez zbędnej zwłoki,
- powołano Komisję Przetargową, dalej „KP” (22.11.2019 r. została powołana stała KP do przygotowywania i przeprowadzania postępowań na wyłonienie beneficjentów działań M01 oraz M02, do tego czasu w ramach poszczególnych postępowań powoływano każdorazowo odrębną KP),
- działania komisji przetargowej były przejrzyste, czynności podejmowane w procesie wyłaniania beneficjenta były dokumentowane, sporządzane były protokoły z posiedzeń komisji przetargowej oraz protokoły z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Według zarządzenia Prezesa ARiMR nr 70/2017 z dnia 14.06.2017 r. w *sprawie wyłonienia Beneficjenta w ramach działania Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługi z zakresu zastępstw, zgodnie z art. 34 ust. 5 ustawy z dnia 20 lutego 2004 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 oraz w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych*, dalej „zarządzenie Prezesa ARiMR nr 70/2017”, przygotowanie i przeprowadzenie postępowania na wyłonienie beneficjenta w ramach poddziałania 2.1. powierzono Departamentowi Działów Delegowanych, dalej „Departament” lub „DDD”. Według § 3 ust. 4 zarządzenia Prezesa ARiMR nr 70/2017 zadanie to powinno być przygotowane i przeprowadzone z takim wyprzedzeniem, aby długotrwałość postępowania na wyłonienie beneficjenta nie była przeszkodą w terminowej realizacji zadań.

Departament rozpoczął prace nad uruchomieniem naboru (postępowania przetargowego) od momentu przekazania przez MRiRW założeń do danego postępowania przetargowego. Po otrzymaniu założeń DDD rozpoczął prace nad przygotowaniem OPZ i dokonywał oszacowania wartości zamówienia. Wątpliwości dotyczące założeń DDD uzgadniał z departamentem prawnym i zamówień publicznych ARiMR lub MRiRW. Równolegle DDD prowadził prace nad opracowaniem dokumentów aplikacyjnych, tj. formularza umowy o przyznaniu pomocy i wop oraz instrukcji

wypełniania takiego wniosku oraz powołaniem KP, która m.in. opracowywała SIWZ i udzielała odpowiedzi na pytania potencjalnych wykonawców.

Stwierdzono, że KP nie we wszystkich czynnościach przygotowawczych, poprzedzających wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, działała sprawnie. Proces przygotowania dokumentacji do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w ramach przetargu nr DDD.69094.1.2019 był przewlekły, gdyż trwał ponad rok. W tym postępowaniu sporządzenie SIWZ oraz ogłoszenie o zamówieniu zajęło ponad 7 miesięcy. Opis przedmiotu zamówienia został zaakceptowany przez MRiRW 8.11.2019 r., a przekazany do komisji przetargowej dopiero 14.01.2020 r. Pierwsze posiedzenie KP odbyło się 10.06.2020 r. (148 dni od przekazania OPZ do KP). Dodatkowo, pomiędzy 7. a 8. posiedzeniem KP była 1,5-miesięczna przerwa (11.08.2020 r. – 30.09.2020 r.).

W wyjaśnieniu dyrektor DDD poinformował⁴, że „(...) W dniu 01.04.2020 r. Ministerstwo przekazało do ARiMR zatwierdzone metodyki doradzania, które stanowiły załącznik do SIWZ. Zapisy zawarte w metodyce ogólnej miały wpływ na dokumenty aplikacyjne, a prace związane z uzgadnianiem tych dokumentów z MRiRW oraz wprowadzanie niezbędnych zmian w OPZ zakończyło się 09.06.2020 r. uzyskaniem akceptacji MRiRW jako Instytucji Zarządzającej. Komplet dokumentów niezbędnych do wszczęcia postępowania (wzór umowy, zaktualizowany OPZ oraz zaktualizowane szacowanie wartości zamówienia) KP otrzymała (w wersji roboczej) w dniu 8.06.2020 r. W tym czasie wprowadzane były na bieżąco zmiany w SIWZ oraz jej załącznikach, tak, aby można było w dniu 10.06.2020 r. ogłoszenie o zamówieniu przekazać do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Odnosnie przerwy pomiędzy 11.08.2020 r. a 30.09.2020 r. w pracach KP – w dniu 11.08.2020 r. komisja wyraziła zgodę na wydłużenie terminu na składanie dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu do dnia 19.08.2020 r. Do 30.09.2020 r., tj. w ciągu 22 dni roboczych KP zweryfikowała dokumenty przekazane przez wszystkich 15 wykonawców, dokonała wyboru ofert najkorzystniejszych w zakresie 3 części postępowania.”.

W zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości. Stwierdzono uchybienie polegające na długotrwałym przygotowaniu SIWZ dla postępowania DDD.69094.1.2019.

⁴ Pismo ARiMR z 3.02.2022 r., znak: DDD-WSiD.69093.5.2021.EK

Przebieg procesu przygotowania przez ARiMR dokumentacji do przeprowadzenia naboru

Lp	Oznaczenie przetargu	Termin (wpływ do ARiMR) przekazania przez MRiRW założeń do przetargu	Termin przekazania opz do MRiRW w celu uzgodnienia	Termin uzgodnienia opz	Czy szacowanie wartości zamówienia nastąpiło w terminie nie wcześniej niż na 3 miesiące przed opublikowaniem	Termin opublikowania ogłoszenia o zamówieniu publicznym	Termin składania ofert	Termin opublikowania informacji o unieważnieniu, całego lub części postępowania,	Termin ponownego opublikowania unieważnionego postępowania
1	DDD.69094.1.2017	19.09.2017 r.	16.10.2017* 27.10.2017	09.11.2017* 29.11.2017	Tak 27.10.2017 wysłano zapytanie o cenę do 8 podmiotów	26.01.2018	26.01-17.04.2018	całego – ND 27.04.2018 w części.: 20.39,42,44,45,61	ND
2	DDD.69094.1.2019	06.06.2019 r.	13.08.2019 r.**	08.11.2019 r.	Tak 04.09.2019 r. I szacowanie 08.01.2020 r. II szacowanie 22.05.2020 r. – informacja, że szacowanie z 08.01.2020 r. jest aktualne.	12.06.2020 r.	16.07.2020 r.	całego – ND 05.11.2020 r.*** w części 4	07.08.2020 r.
3	DDD.69094.1.2020	ND	ND	ND	Tak 04.08.2020 r. na posiedzeniu KP przyjęto szacowanie z postępowania DDD.69094.1.2019	07.08.2020 r.	14.09.2020 r.	ND	ND

* 23.10.2017 i 20.11.2017 - MRiRW wniosło o zmiany w opz

** 24.06.2019 r., 09.07.2019 r., 18.07.2019 r. i 24.07.2019 r. – korespondencja pomiędzy MRiRW i ARiMR doprecyzowująca założenia

*** 05.11.2020 r. na posiedzeniu KP zauważono, że dotychczas nie opublikowano informacji o unieważnieniu postępowania w części 4 zamówienia

Źródło: dane ARiMR i obliczenia własne

1.2. Czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego – pytania potencjalnych wykonawców.

W terminie składania ofert, potencjalni wykonawcy zadali 97 pytań.

W toku prowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, że:

- KP rozpatrzyła i udzieliła wyczerpujących odpowiedzi na wszystkie pytania,
- w wyniku zapytań 5 razy zmienione zostało brzmienie SIWZ i raz wydłużano termin składania ofert.

Czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego

Lp.	Oznaczenie przetargu	Liczba złożonych pytań	Termin przekazania pytań	Termin udzielenia odpowiedzi	Wpływ na SIWZ i termin składania ofert
1.	DDD.69094.1.2017	2	6.02.2018 r	14.03.2018 r. -1 1.03.2018 r. - 1	
		2	7.02.2018 r	4.04.2018 r. - 2	
		2	8.02.2018 r	4.04.2018 r. - 1 1.03.2018 r. - 1	
		13	9.02.2018 r	19.02.2018 r. - 13	
		7	9.02.2018 r	1.03.2018 r. - 5 4.04.2018 r. - 1 14.03.2018 r. - 1	
		1	13.02.2018 r	19.02.2018 r. - 1	
		5	14.02.2018 r.	1.03.2018 r. - 5	
		5	16.02.2018 r.	1.03.2018 r. - 1 14.03.2018 r. - 1 4.04.2018 r. - 3	
		4	16.02.2018 r.	1.03.2018 r. - 3 4.04.2018 r. - 1	
		6	20.02.2018 r.	1.03.2018 r. - 4 14.03.2018 r. - 1 4.04.2018 r. - 1	
		2	20.02.2018 r.	1.03.2018 r. - 2	
		5	21.02.2018 r	1.03.2018 r. - 3 14.03.2018 r. - 2	
		5	21.02.2018 r	1.03.2018 r. - 5	
		8	23.02.2018 r.	14.03.2018 r. - 2 4.04.2018 r. - 3 1.03.2018 r. - 3	
		2	26.02.2018 r.	14.03.2018 r. - 2	
		1	27.02.2018 r.	4.04.2018 r. - 1	
		15	28.02.2018 r	14.03.2018 r. - 12 4.04.2018 r. - 3	
		3	5.03.2018 r	14.03.2018 r. - 3	
		1	6.03.2018 r	14.03.2018 r. - 1	
		1	6.03.2018 r	14.03.2018 r. - 1	
		2	6.03.2018 r	14.03.2018 r. - 1 4.04.2018 r. -1	
		2	8.03.2018 r	14.03.2018 r - 2	
		1	13.03.2018 r	4.04.2018 r. -1	
		Podsumowanie		19.02.2018 r. - 14	zmiana SIWZ
				1.03.2018 r - 33	zmiana SIWZ
				14.03.2018 r. - 29	zmiana SIWZ
				4.04.2018 r. - 18	i terminu składania ofert zmiana SIWZ
2	DDD.69094.1.2019	1	23.06.2020 r.	29.06.2020 r.	zmiana SIWZ
		1	26.06.2020 r.		
		1	7.07.2020 r.	8.07.2020 r.	bez wpływu na SIWZ
3	DDD.69094.1.2020	0	x	x	x
Razem		97			

Źródło: dane ARiMR i obliczenia własne

Stwierdzono, że przedłużający się termin udzielenia odpowiedzi był związany z wątpliwościami dotyczącymi metodyk doradzenia, których wyjaśnienie z MRiRW⁵ było niezbędne do przygotowania odpowiedzi na pytania potencjalnych wykonawców. W wyniku pytań SIWZ został zmieniony, a termin składania ofert wydłużony.

W zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości.

2. Prawdliwość i sprawność przebiegu procesu przyznawania pomocy.

2.1. Dokonywanie oceny spełnienia przez podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy (oferenta) warunków przyznania pomocy.

W wyniku kontroli stwierdzono, że we wszystkich sprawach prawidłowo zweryfikowano spełnienie warunku w zakresie:

- 1) prowadzenia przez oferenta usług doradczych działalności doradczej,
- 2) posiadania numeru identyfikacyjnego nadanego w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

Prawidłowo zweryfikowano również kompletność załączonych do oferty załączników wymaganych w SIWZ.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że:

- 1) w SIWZ wszystkich skontrolowanych postępowań nie został uwzględniony warunek zawarty w PROW 2014-2020, dotyczący posiadania odpowiedniego doświadczenia w świadczeniu usług doradczych (rozumiany jako należyte udzielenie rolnikom co najmniej 40 porad w ciągu ostatnich 3 lat) i tym samym nieprawidłowo zweryfikowano spełnienie tego warunku we wszystkich kontrolowanych sprawach; zamiast 40 porad wskazano 10;

Według wyjaśnień⁶ dyrektora DDD „określenie warunku udziału w postępowaniu w brzmieniu nadanym w dokumencie PROW 2014-2020 (...) w częściach zamówienia obejmujących mniejszą liczbę wymaganych do realizacji programów doradczych mogłoby zostać uznane jako nieproporcjonalne, tym bardziej, że każda część postępowania miała inną liczbą ostatecznych odbiorców programów doradczych (np. jedna część zamówienia obejmowała objęcie programami doradczymi tylko 38 ostatecznych odbiorców), a tym samym naruszyć art. 7 ust 1 ustawy Pzp, który przy określaniu warunków udziału w postępowaniu nakłada na zamawiającego obowiązek zachowania zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.”

W efekcie obniżono wymagania pod adresem potencjalnego wykonawcy i niespełnione zostały warunki określone w PROW 2014-2020;

⁵ Korespondencja w sprawie: pismo z 28.02.2018 r., znak: DPiZP.0222.2018, pismo z 2.03.2018 r., znak: DDD-WTWI.69094.1.2017.MS, pismo z 13.03.2018 r., znak: ROW.wti.510.6.2017, pismo z 15.03.2018 r., znak: P-401-DDD-WTWI.69094.1.2017.EK, pismo z 27.03.2018 r., znak: ROW.wti.510.6.2017.

⁶ Pismo ARiMR z 3.02.2022 r., znak: DDD-WSiD.69093.5.2021.EK.

2) w SIWZ dla postępowania DDD.69094.1.2020, w warunkach udziału w postępowaniu zostały przyjęte warunki dotyczące zdolności technicznej lub zawodowej wykonawcy: „Zamawiający uzna, że Wykonawca spełni warunek udziału we wskazanym zakresie, jeżeli Wykonawca wykaże, że wykonał (...) co najmniej 10 usług (umów) (...)”. W PROW 2014-2020 zapisano, że „wsparcie może być przyznane temu wnioskodawcy, który posiada odpowiednie doświadczenie w świadczeniu usług doradczych dla ostatecznych odbiorców działania, gdzie warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli Wnioskodawca wykaże stosownymi dokumentami (np. umowa z rolnikiem), że w ciągu ostatnich 3 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, należycie udzielił rolnikom lub właścicielom lasów co najmniej 40 porad.”. Warunek przyznania pomocy dotyczący posiadania odpowiedniego doświadczenia przez wnioskodawcę, definiowanego jako doświadczenie w świadczeniu usług doradczych dla rolników, został również przyjęty w § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia dla poddziałania⁷; zgodnie z powyższymi zasadami i przepisami, nie można uznać, że treść dokumentów, które przedstawił oferent – firma Europejska Grupa Doradcza sp. z o.o., potwierdza warunek posiadania odpowiedniego doświadczenia w świadczeniu usług doradczych, gdyż nie ze wszystkich tych dokumentów wynika i nie wszystkie z nich potwierdzają doświadczenie podmiotu w świadczeniu usług doradczych. Z niektórych dokumentów złożonych wraz z ofertą wynika jedynie fakt świadczenia usług doradczych przez określonego imiennie doradcę, związanego z tym podmiotem, co świadczy wyłącznie o doświadczeniu doradcy, a nie samego podmiotu. Doświadczenie doradcy nie stanowi w myśl PROW 2014-2020 i przepisów rozporządzenia wykonawczego dla poddziałania, przesłanki do wykazania i uznania opisywanego warunku „posiadania przez wykonawcę doświadczenia w świadczeniu usług doradczych” za spełniony. Ze zgromadzonej dokumentacji nie wynika, żeby Agencja wzywała oferenta do wyjaśnień w tym zakresie.

W wyniku powyższego pomoc została przyznana w oparciu o dokumenty, z których nie wynika jednoznacznie, że doświadczenie dotyczy potencjalnego wykonawcy;

- 3) nieprawidłowo zweryfikowano spełnienie warunku w zakresie realizacji operacji przy pomocy osób wpisanych na listę doradców rolniczych, doradców rolnośrodowiskowych lub ekspertów przyrodniczych (w sprawie DDD.69094.1.2020 w przypadku oferty nr 1 w protokole z posiedzenia KP z dnia 23.10.2020 r. wskazano, że oferent wykazał w ofercie 9 doradców, którzy nie są wpisani na żadną listę doradców; tymczasem 5 z tych doradców figurowało na liście doradców rolniczych);
- 4) zastosowano niejednolite podejście do sposobu weryfikacji doradców wskazanych przez oferentów do realizacji programów doradczych - w sprawie DDD.69094.1.00023.2017.07 wezwano oferenta do złożenia dokumentów i wyjaśnień w zakresie wykazu osób wskazanych w załączniku nr 5 do SIWZ „Oświadczenie – wykaz osób (kryterium oceny ofert), które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia”, złożonym wraz z ofertą, natomiast w sprawie DDD.69094.1.00002.2020.04 nie zastosowano takiej procedury;

⁷ § 4 ust.1 pkt 2 rozporządzenia: o pomoc może ubiegać się dostawca usług doradczych, (...) który (...) posiada doświadczenie w udzielaniu porad dla rolników lub właścicieli lasów w zakresie dotyczącym działalności rolniczej lub leśnej (...).

Dyrektor DDD wyjaśnił, że: „dokumenty składane na potrzeby oceny ofert zgodnie z ustalonymi pozacenowymi kryteriami oceny nie są dokumentami wskazanymi w art. 125 ust. 1 ustawy, zatem nie podlegają uzupełnieniu w trybie art. 128 ust. 1 ustawy. Wskazane w piśmie rozbieżności wynikają z różnego stanu faktycznego wskazanych postępowań.”. Dodatkowo dyrektor DDD wyjaśnił, że „wzywanie wykonawców do złożenia wyjaśnień mogłoby zostać odczytane jako nadmierny formalizm i prowadziłoby do niepotrzebnego przedłużenia postępowania, ponieważ oferta wykonawcy (...), nawet przy przyznaniu jej maksymalnej liczby punktów w tym kryterium, plasowałaby się na drugim miejscu i nie byłaby ofertą najkorzystniejszą.”

Stwierdzono, że powyższe powoduje nierówne traktowanie potencjalnych wykonawców;

- 4) w SIWZ nie zawarto wymagania dot. zapewnienia przez wykonawcę usług doradczych bazy dydaktyczno-lokalowej wyposażonej w sprzęt niezbędny do realizacji operacji i nie zweryfikowano spełnienia tego warunku w procesie oceny spełnienia przez oferenta warunków udziału w postępowaniu oraz warunków przyznania pomocy; zastosowanie formuły oświadczenia, w formularzu ofertowym, w odniesieniu do warunku zapewnienia bazy dydaktyczno-lokalowej, który jest jednym z głównych warunków udziału w postępowaniu (warunków przyznania pomocy w ramach poddziałania 2.1) nie wyczerpuje warunku zawartego w § 4 ust. 1 pkt. 4 rozporządzenia wykonawczego i było niewystarczające dla weryfikacji spełnienia tego wymagania; dodatkowo ww. oświadczenie umieszczono w katalogu wielu innych oświadczeń dotyczących formalnych zasad udziału w postępowaniu (np. dot. wadium czy oświadczenia, że zapoznali się z treścią SIWZ) minimalizując wagę ww. zagadnienia i nadając mu charakter formalny.

Dyrektor DDD wyjaśnił⁸, że „(...) Mając na uwadze warunki dostępowe, wynikające z PROW, zamawiający określając warunki zamówienia zamieścił w OPZ szczegółową informację na temat wymagań dotyczących bazy dydaktyczno-lokalowej i wymagał złożenia oświadczenia potwierdzającego dysponowanie odpowiednią bazą dydaktyczno-lokalową, co na etapie wyboru oferty, w ocenie Agencji czyni zadość wymaganiom aktów wykonawczych do ustawy PROW we wskazanym zakresie.”;

Według autorów Komentarzy do ustawy PZP zamawiający może wymagać, aby wykonawca dysponował odpowiednim potencjałem technicznym, do wykonania objętych przedmiotem zamówienia prac. Nie ma przy tym znaczenia podstawa prawna korzystania z potencjału technicznego. Za potencjał, którym dysponuje wykonawca, będzie więc uznany zarówno sprzęt stanowiący własność wykonawcy, jak i np. użyczony lub należący do podwykonawców. Istotne jest wykazanie, że wykonawca może dany potencjał techniczny skierować do wykonania zamówienia⁹. Zamawiający w ramach przywołanej zdolności może też określić warunek dotyczący *stricte* potencjału technicznego, a więc posiadania

⁸ Tamże

⁹ Dzierżanowski Włodzimierz i in., Prawo zamówień publicznych. Komentarz

wymaganego do realizacji przedmiotu zamówienia sprzętu, wyposażenia, biura, określonych instancji, nieruchomości itp.¹⁰.

Tym samym ARiMR mogła wskazać jako warunek udziału w postępowaniu dysponowanie przez wykonawcę bazą dydaktyczno-lokalową.

W efekcie braku odpowiednich zapisów w SIWZ, spełnienie tego warunku przyznania pomocy nie było weryfikowane na etapie przyznania pomocy, ani w ramach kontroli na miejscu. ARiMR nie sprawdziła czy wykonawca/beneficjent ma podstawę prawną do korzystania z bazy dydaktyczno-lokalowej, a tym samym - czy faktycznie nią dysponuje;

- 5) nie uwzględniono w SIWZ ani w procesie oceny, warunku ujętego w PROW 2014-2020, dotyczącego nie podlegania wykluczeniu z pomocy podmiotu, który prowadzi działalność, której celem jest produkcja, obrót lub dystrybucja środków, materiałów i urządzeń dla rolnictwa i leśnictwa, z wyjątkiem publicznych podmiotów doradczych oraz państwowej jednostki organizacyjnej, nieposiadającej osobowości prawnej, działającej na podstawie przepisów o lasach.

Według wyjaśnień¹¹ dyrektora DDD „rozporządzenie nie ujmowało takiego warunku, dla dostawcy usług doradczych; (...) takiego wymogu nie było również w przekazanych przez MRiRW założeniach do przetargów przeprowadzonych przez ARiMR.”;

- 6) w ramach II i III przetargu nie weryfikowano czy dodatkowe usługi doradcze, wskazane przez wykonawcę w ramowym programie doradczym, umożliwiają dostosowanie tego programu do indywidualnych potrzeb rolnika tj. dokonania przez rolnika wyboru dodatkowych usług doradczych, spośród wszystkich zawartych w OPZ; według OPZ druga (i ewentualnie kolejne) usługa doradcza w ramach programu miała być oferowana indywidualnie rolnikowi i wybierana wspólnie z nim, spośród katalogu wszystkich dostępnych usług; w skrajnym przypadku (sprawa DDD.69094.1.00001.2020.04) ramowy program doradczy zawierał tylko jedną dodatkową usługę doradczą (spośród 15 usług możliwych do wyboru).

Według wyjaśnień¹² dyrektora DDD postanowienia umowy o przyznaniu pomocy zobowiązują beneficjenta do realizacji operacji zgodnie z OPZ, , ofertą oraz ramowym programem doradczym, tj. dokumentami stanowiącymi załączniki do umowy, którego aktualizacja może zostać złożona wraz z pierwszym wnioskiem o płatność. Dodatkowo dyrektor DDD wyjaśnił, że „dopiero po złożeniu wniosku o płatność oraz złożonej wraz z nim dokumentacji możliwa będzie szczegółowa analiza, spełnienia przez beneficjenta zobowiązań wynikających z umowy, wobec powyższego na tym etapie nie było podstaw negocjowania przedłożonego przez wykonawcę ramowego programu doradczego, tym bardziej, że w przedstawionym przez wykonawcę w ramowym programie doradczym dla wszystkich odbiorców

¹⁰ Stręciwilk Małgorzata, Warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia w nowym PZP. Komentarz praktyczny

¹¹ Pismo ARiMR z 3.02.2022 r. znak DDD-WSiD.69093.5.2021.EK.

¹² Tamże

programów doradczych miały być świadczone trzy usługi doradcze w ramach dwuletnich programów doradczych.”¹³.

W wyniku powyższego operacja mogła być realizowana niezgodnie z przekazanymi przez MRiRW założeniami, a ujęcie w ofercie wykonawcy jednej dodatkowej usługi doradczej, mogło mieć wpływ na obniżenie kosztu realizacji programu doradczego przez tego oferenta, w stosunku do innych ofert, w których wykonawcy wskazali więcej usług doradczych do wyboru dla odbiorców programów doradczych, gdyż złożoność i koszty usług doradczych są zróżnicowane, a koszt programu doradczego wskazywany przez wykonawców w ofercie wynika z kosztów realizacji usług doradczych w nim ujętych;

W zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości. Stwierdzono uchybienia polegające na:

- **nieujęciu w SIWZ warunku wykluczenia z pomocy podmiotu, który prowadzi działalność, której celem jest produkcja, obrót lub dystrybucja środków, materiałów i urządzeń dla rolnictwa i leśnictwa, z wyjątkiem publicznych podmiotów doradczych oraz państwowej jednostki organizacyjnej, nieposiadającej osobowości prawnej, działającej na podstawie przepisów o lasach, wymagane postanowieniami PROW 2014-2020 oraz niezweryfikowaniu tego wykluczenia,**
- **ujęciu w SIWZ niezgodnego z postanowieniami PROW 2014-2020 warunku dotyczącego doświadczenia wnioskodawcy w udzielaniu porad dla rolników w zakresie dotyczącym prowadzenia działalności rolniczej, i dodatkowo w sprawie DDD.69094.1.00001.2020.04 niewłaściwym zweryfikowaniu przez zamawiającego doświadczenia wykonawcy/podmiotu, przyjmując za nie doświadczenie doradcy,**
- **nie zawarciu w SIWZ wymagania dotyczącego zapewnienia przez dostawcę usług doradczych bazy dydaktyczno-lokalowej wyposażonej w sprzęt niezbędny do realizacji operacji i niesprawdzeniu czy wykonawca/beneficjent ma podstawę prawną do korzystania z bazy dydaktyczno-lokalowej, a tym samym - czy faktycznie nią dysponuje,**
- **braku weryfikacji ramowych programów doradczych pod kątem możliwości dostosowania usług do potrzeb indywidualnych rolnika, zgodnie z założeniami OPZ,**
- **nierzetelnej weryfikacji spełnienia warunku w zakresie realizacji operacji przy pomocy osób wpisanych na listę doradców rolniczych, doradców rolnośrodowiskowych lub ekspertów przyrodniczych.**

2.2. Wzywanie podmiotu ubiegającego się o przyznanie pomocy (oferenta) do wyjaśnień/usunięcia braków

W wyniku analizy stwierdzono, że:

- we wszystkich kontrolowanych sprawach wzywano podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy do wyjaśnienia/uzupełnienia braków,
- wezwania do uzupełnienia stwierdzonych uchybień przygotowane były w sposób wyczerpujący,

¹³ Tamże

- braki w ofercie zostały usunięte w wyznaczonym terminie.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że w sprawie DDD.69094.1.00004.2019.05 przewlekłość procesu przyznawania pomocy w zakresie wzywania podmiotów ubiegających się o przyznanie pomocy (oferenta) do wyjaśnień/usunięcia braków – wezwanie oferenta do uzupełnień nastąpiło 63 dni od przedłożenia przez niego dokumentów potwierdzających spełnienie warunków przyznania pomocy.

W zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości. W sprawie DDD.69094.1.00004.2019.05 stwierdzono przewlekłość w zakresie wzywania podmiotów ubiegających się o przyznanie pomocy do wyjaśnień/usunięcia braków.

2.3. Ocena merytoryczna operacji

W toku prowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, że:

- wszystkie oferty zostały poddane ocenie merytorycznej po uprzednim przeprowadzeniu oceny formalnej,
- ocenę merytoryczną przeprowadzono na podstawie kryteriów wyboru określonych w SIWZ,
- wyniki przeprowadzonej oceny zostały udokumentowane w protokołach KP,
- prawidłowo dokonano przyznania punktów i prawidłowo zsumowano przyznane punkty.

W zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości.

2.4. Terminowość wyboru najkorzystniejszej oferty oraz zawierania umów o przyznaniu pomocy/informowania o odrzuceniu oferty.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że:

- 1) w ramach trzeciego postępowania (DDD.69094.1.2020) proces wyboru najkorzystniejszej oferty przebiegał sprawnie – liczba dni od upływu terminu składania ofert do podania do publicznej wiadomości informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty wynosiła **42**;
- 2) w ramach pierwszego i drugiego postępowania proces wyboru najkorzystniejszej oferty był przewlekły; liczba dni od upływu terminu składania ofert do podania do publicznej wiadomości informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty wynosiła **114** - w postępowaniu DDD.69094.1.2017 i **98** w postępowaniu DDD.69094.1.2019;
- 3) proces zawierania umów o przyznaniu pomocy we wszystkich kontrolowanych sprawach był przewlekły; liczba dni od podania do publicznej wiadomości informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty do zawarcia umowy wynosiła od **96 do 169** dni.

2.5. Termin związania ofertą wydłużono z 90 dni określonych w SIWZ w postępowaniu DDD.69094.1.2017 3 – krotnie oraz w postępowaniu DDD.69094.1.2019 jeden raz. Przedłużenie przeprowadzono na podstawie oraz z zachowaniem postanowień art. 85 ust. 2 ustawy Pzp¹⁴, tzn. zamawiający, jednokrotnie, co najmniej na 3 dni przed upływem terminu związania ofertą, zwrócił się do wykonawców o wyrażenie zgody na przedłużenie tego terminu i uzyskał taką zgodę. W obu postępowaniach w okresie związania ofertą

¹⁴ Odpowiednio: Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, Dz. U. z 2018 r. poz. 1986.

dokonano wyboru najkorzystniejszych ofert; w postępowaniu DDD.69094.1.2017 zawarto również w tym okresie umowy o przyznaniu pomocy.

W zakresie objętym kontrolą stwierdzono, iż w związku z obowiązującą na gruncie ustawy Pzp zasadą właściwą dla zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi, polegającą na przyznaniu zamawiającemu kompetencji do samodzielnego określania procedury, w jakiej zamierza przeprowadzić dane zamówienie (przy uwzględnieniu minimalnych, obligatoryjnych wymogów wskazanych w przepisach ustawy Pzp), postanowienia SIWZ na wyłonienie beneficjenta poddziałania 2.1. nie dawały zamawiającemu, ani wykonawcom podstaw do przedłużania terminu związania ofertą¹⁵. Jednocześnie, zasady określone w art. 85 ust. 2 ustawy Pzp nie były wymagane do stosowania przy zamówieniach na usługi społeczne i inne szczególne usługi, jeśli nie zostały transponowane do SIWZ. W efekcie, w proces przyznawania pomocy włączono procedurę przedłużania terminu związania ofertą, która nie była wymagana, a która wpływała na czasookres postępowania oraz efektywność wdrażania instrumentu wsparcia. Dodatkowo, poprzez określenie w SIWZ 90-cio dniowego terminu związania ofertą, bez określenia trybu przedłużania tego okresu, ARiMR zakomunikowała, że wykonawcy mogą liczyć na sprawne prowadzenie postępowania, ukończone w terminie związania ofertą, co tylko w jednym przypadku miało miejsce.

Lp.	Znak sprawy	Wydłużenie terminu związania ofertą	Wybór najkorzystniejszej oferty w terminie związania ofertą	Zawarcie umowy w terminie związania ofertą
DDD.69094.1.2017				
1.	DDD.69094.1.00009.2017.03	3 - krotnie do 13.09.2018 do 12.11.2018 indywidualnie - stosownie do terminu podpisywania umowy	TAK	TAK
2.	DDD.69094.1.00023.2017.07		TAK	TAK
3.	DDD.69094.1.00042.2017.13		TAK	TAK
4.	DDD.69094.1.00052.2017.16		TAK	TAK
DDD.69094.1.2019				
5.	DDD.69094.1.00004.2019.05	raz	TAK	NIE
DDD.69094.1.2020				
6.	DDD.69094.1.00002.2020.04	brak	TAK (wysłano informację o wyborze najkorzystniejszej oferty bez informacji o przyczynach odrzucenia oferty)	ND
7.	DDD.69094.1.00001.2020.04		TAK	TAK

¹⁵ SIWZ, rozdział VII. Termin związania ofertą: „Wykonawcy pozostają związani złożoną ofertą przez 90 dni licząc od dnia upływu terminu składania ofert”.

2.6. Do wykonawców wyłonionych w kontrolowanych przetargach skierowano zaproszenie do podpisania umowy¹⁶. Podany przez ARiMR 7-dniowy termin na podanie daty podpisania umowy został dochowany lub w przypadku zawierania umów poza siedzibą ARiMR wszystkie podmioty dochowały 14-dniowy terminu na wysłanie dokumentów. Trzech wykonawców zaproponowało inny termin na podpisanie umowy.

Kontrola stwierdziła, że wszystkie kontrolowane umowy w ramach przetargu DDD.69094.1.2017, DDD.69094.1.2019 oraz DDD.69094.1.2020 zostały zawarte przez osoby do tego uprawnione/upoważnione.

Lp.	Znak sprawy	Zaproszenie do podpisania umowy	Propozycja terminu podpisania umowy przedłożona przez wykonawcę/wydłużenie terminu na podpisanie umowy	Podpisanie przez osobę upoważnioną	Data zawarcia umowy
1.	DDD.69094.1.00009.2017.03	9.11.2018	TAK termin uzgodniony z ARiMR	TAK	12.12.2018
2.	DDD.69094.1.00023.2017.07	22.11.2018	TAK termin uzgodniony z ARiMR	TAK	5.12.2018
3.	DDD.69094.1.00042.2017.13	9.11.2018	TAK	TAK	13.11.2018
4.	DDD.69094.1.00052.2017.16	16.11.2018	TAK termin uzgodniony z ARiMR	TAK	17.12.2018
5.	DDD.69094.1.00004.2019.05	18.03.2021 + aneks nr 1	w trybie korespondencyjnym	TAK	9.04.2021
6.	DDD.69094.1.00002.2020.04	Oferta odrzucona			
7.	DDD.69094.1.00001.2020.04	10.02.2021 + aneks nr 1	w trybie korespondencyjnym	TAK	26.02.2021

W zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości.

2.7. Zmiana umowy

Według postanowień zawartych umów o przyznaniu pomocy zmiana umowy mogła nastąpić na pisemny wniosek każdej ze stron, przy czym nie mogła powodować, m.in.: zmiany zobowiązania o niefinansowaniu kosztów realizacji operacji z udziałem innych środków publicznych, zmian mających wpływ na liczbę punktów przyznanych w ramach oceny złożonych ofert. Wnioski o zmianę umowy ARiMR należało rozpatrzyć w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku, przy czym wezwanie przez ARiMR beneficjenta do wykonania określonych czynności w toku postępowania o zmianę umowy, wydłużało termin rozpatrzenia wniosku o zmianę umowy o czas wykonania przez beneficjenta tych czynności.

Lp.	Znak sprawy	Data wpływu wniosku o zmianę umowy	Data zaakceptowania wniosku	Data zawarcia	Liczba dni rozpatrywania sprawy
1.	DDD.69094.1.00009.2017.03	12.06.2020	20.07.2020	10.08.2020	38
2.	DDD.69094.1.00023.2017.07	x	x	x	x
3.	DDD.69094.1.00042.2017.13	15.02.2019	8.03.2019	25.03.2019 7.05.2019**	22

¹⁶ W związku z ogłoszeniem stanu epidemii oraz brakiem możliwości osobistego stawiennictwa w celu podpisania umowy wprowadzono możliwość zawarcia umowy poza siedzibą ARiMR i wysłania w formie dokumentu elektronicznego lub przesyłką rejestrowaną w placówce pocztowej w terminie 14 dni od otrzymania.

4.	DDD.69094.1.00052.2017.16	x	x	x	x
5.	DDD.69094.1.00004.2019.05	29.07.2021 aneks 2*	10.08.2021	31.08.2021	12
6.	DDD.69094.1.00002.2020.04	oferta niewybrana			
7.	DDD.69094.1.00001.2020.04	11.05.2021 aneks 2*	27.05.2021	14.06.2021	16
		9.08.2021 aneks 3	27.09.2021	21.09.2021	49
		26.10.2021 aneks 4	29.10.2021	15.11.2021	3

* aneks 1 podpisano wraz z umową o przyznaniu pomocy

** na wniosek ARiMR

W związku z wejściem w życie zmian do ustawy ROW, które to zmiany zostały ujęte w ustawie z 16 kwietnia 2020 r. *o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzeczaniem się wirusa SARS-CoV-2*¹⁷ i dotyczyły m.in. wprowadzenia elektronicznej skrzynki podawczej, zmiany terminów złożenia wop z inicjatywy ARiMR umowy zawarte w przetargu DDD.69094.1.2019 i DDD.69094.1.2020 zostały zmienione (aneks nr 1) i podpisane w dniu podpisywania umów.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono przekroczenie terminu na rozpatrzenie wniosku o zmianę umowy o przyznaniu pomocy w 2 sprawach:

- DDD.69094.1.00009.2017.03, o 8 dni,
- DDD.69094.1.00001.2020.04 (w odniesieniu do aneksu nr 3), o 19 dni.

ARiMR wyjaśniła¹⁸, że opóźnienia w terminie zawierania aneksów do umów o przyznanie pomocy spowodowane były nałożeniem się realizacji zadań związanych z obsługą działania M16 jak również zawieraniem i zmianą umów w poddziałaniu 2.3.

Ponadto stwierdzono, że w sprawie DDD.69094.1.00001.2020.04 beneficjent 8 razy zawnioskował o zmianę doradcy (każdorazowo zmiana dotyczyła kilku lub kilkunastu doradców). W efekcie tych działań ARiMR zwróciła się¹⁹ do beneficjenta o niezwłoczne przekazanie listy doradców, którzy uczestniczą w realizacji operacji zgodnie ze złożoną ofertą oraz z późniejszymi zmianami, pod rygorem odmowy wypłaty całości pomocy. Według procedury, działanie to nie wymagało zmiany umowy, a służyło osiągnięciu przejrzystości w sprawie.

W zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości, a jedynie przewlekłość działania dot. rozpatrywania wniosku o zmianę umowy o przyznaniu pomocy w odniesieniu do sprawy DDD.69094.1.00009.2017.03, DDD.69094.1.00001.2020.04 (w odniesieniu do aneksu nr 3) odpowiednio o 8 i 19 dni. Jednocześnie kontrola stwierdziła, że w zaistniałej sytuacji epidemicznej, ARiMR umożliwiła wydłużenie terminu na realizację podjętych przez beneficjentów zobowiązań.

¹⁷ Dz. U. 2020 poz. 695 i 979

¹⁸ E-mail z 15.03.2022 r.

¹⁹ Pismo z 12.01.2022 r., znak DDD.69094.1.00001.2020.04

Lp	Znak sprawy/numer umowy	Termin składania ofert	Data wskazania, że oferta uzyskała najwyższą liczbę punktów	Data podania do publicznej wiadomości informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty	Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty /unieważnieniu postępowania/ odrzuceniu oferty	Wezwanie do złożenia dokumentów wymaganych przed podpisaniem umowy o przyznaniu pomocy	Data skierowania zaproszenia do podpisania umowy	Data zawarcia umowy	Liczba dni od upływu terminu składania ofert do podania do publicznej wiadomości informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty	Liczba dni od podania do publicznej wiadomości informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty do zawarcia umowy
1	2	3	4	5	6	7	8	9	11	12
Postępowanie DDD.69094.1.2017		26.01.2018 r. – 17.04.2018 r.	27.04.2018 r. 07.05.2018 r.	09.08.2018 r.	16.10.2018 r.	16.10.2018 r.	09.11.2018 r.	12.12.2018 r.	114	125
1.	DDD.69094.1.00009.2017.03						22.11.2018 r.	05.12.2018 r.		118
2.	DDD.69094.1.00023.2017.07						13.11.2018 r.	13.11.2018 r.		96
3.	DDD.69094.1.00042.2017.13						16.11.2018 r.	17.12.2018 r.		130
4.	DDD.69094.1.00052.2017.16									
Postępowanie DDD.69094.1.2019		12.06.2020 r. – 16.07.2020 r.								
5.	DDD.69094.1.00004.2019.05		29.07.2020 r.	22.10.2020 r.	22.10.2020 r.	15.02.2021 r.	19.03.2021 r.*	09.04.2021 r.	98	169
Postępowanie DDD.69094.1.2020		07.08.2020 r. – 14.09.2020 r.								
6.	DDD.69094.1.00001.2020.04		22.09.2020 r.	26.10.2020 r.	26.10.2020 r.	26.10.2020 r. Brak pisma**	09.12.2020 r.* 11.02.2021 r. ***	26.02.2021 r.	42	123
7.	DDD.69094.1.00002.2020.04		-			-	-	-		-

Przebieg procesu przyznawania pomocy w ramach postępowań objętych kontrolą

* termin wysłania umowy do Wykonawcy w celu jej podpisania i odesłania, rozwiązanie wprowadzone z uwagi na ogłoszony stan epidemii

** z pisma Wykonawcy z 09.11.2020 r. wynika, że w odpowiedzi na pismo ARiMR z 26.10.2020 r. przesyła dokumenty do umowy

*** brak informacji o przyczynach dwukrotnej wysyłki umowy do podpisania

Źródło: dane ARiMR i obliczenia własne

3. Prawidłowość i sprawność przebiegu procesu wypłaty pomocy.

3.1. Terminowość składania wop

W 5 z 7 spraw objętych kontrolą beneficjenci złożyli wop²⁰: DDD.69094.1.00009.2017.07 – 3, DDD.69094.1.00023.2017.07 – 3, DDD.69094.1.00042.2017.13 – 3, DDD.69094.1.00052.2017.16 – 3, DDD.69094.1.00004.2019.05 – 1, łącznie 13 wop.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w przypadku 12 z 13 skontrolowanych wop wnioski zostały złożone w terminie określonym w umowie/aneksie do umowy, przy czym w sprawie DDD.69094.1.00052.2017.16, w odniesieniu do II etapu, beneficjent 26.06.2020 r., tj. w terminie, złożył wop, po czym go wycofał, a następnie 20.07.2020 r. złożył wniosek ponownie i 21.08.2020 r. dokonał jego korekty. Działanie beneficjenta i ARiMR było prawidłowe tj. zgodne z pkt 9 Instrukcji wypełniania wniosku o płatność.

W sprawie DDD.69094.1.00009.2017.07, w odniesieniu do I etapu płatności, beneficjent 17.06.2019 r., a następnie 18.07.2019 r., został wezwany do złożenia wop w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania; wniosek został złożony 26.07.2019 r. tj. w terminie wskazanym w drugim wezwaniu do złożenia wniosku. Działanie ARiMR było prawidłowe tj. zgodne z § 7 ust 3 umowy o przyznaniu pomocy.

W zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości.

3.2. Dokonywanie oceny zgodności z zasadami wypłaty pomocy i umową o przyznaniu pomocy.

W toku kontroli stwierdzono, że prawidłowo zweryfikowano:

- wymaganie dotyczące złożenia wop na odpowiednim formularzu,
- podpisanie wop przez osoby upoważnione; w sprawie DDD.69094.1.00009.2017.07, w odniesieniu do wop z III etapu, wniosek został podpisany przez zastępcę dyrektora i w związku z tym prawidłowo²¹ wezwano podmiot do przedłożenia dokumentu potwierdzającego sposób reprezentacji ww. osoby; w procedurze uzupełnienia wniosku podmiot przedstawił dokumenty stanowiące podstawę funkcjonowania beneficjenta tj. akt powołania zastępcy dyrektora oraz regulamin organizacyjny;
- warunek określony w art. 35 ust. 5 oraz ust. 6 rozporządzenia nr 640/2014 dotyczący niepodlegania wykluczeniu z otrzymania pomocy finansowej²²,
- zgodność dołączonych załączników z wnioskiem,
- wymaganie dotyczące przedstawienia wraz z wnioskiem dokumentów na odpowiednich formularzach (umowy podpisane z rolnikami na realizację usług doradczych, karty usług doradczych, oświadczenia o realizacji programów doradczych),
- realizację usług doradczych zgodnie z metodykami doradzania,

²⁰ Według stanu na dzień 8.12.2021 r. (email z dnia 8.12.2021 r. przekazujący zestawienie dotyczące złożonych wniosków o płatność w ramach podziałania 2.1 „wsparcie korzystania z usług doradczych” objętego PROW 2014-2020. Zał. Tab.2_Dane dot. WOP_M02.1_.xlsx 41 KB).

²¹ Według Instrukcji wypełniania wop.

²² Na I etapie płatności weryfikacja warunku niepodlegania wykluczeniu nie była wymagana.

- kwotę wnioskowanej pomocy, w tym zgodność wyliczeń z kwotą określoną w umowie.

W zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości.

3.3. Wzywanie beneficjenta do usunięcia braków we wop

ARiMR wzywała beneficjentów do usunięcia braków prawidłowo, tj. według zasad określonych w rozporządzeniu²³, w przypadku 7 wop, jeden raz, natomiast w przypadku 4 wop ARiMR wzywała dwukrotnie. Informacja o brakach w 11 kontrolowanych wop, w których skierowano wezwanie, została wystosowana w formie pisemnej, sformułowana w sposób czytelny, jednoznacznie wskazujący dane uchybienie i czynności, które należy wykonać, by braki te zostały usunięte. Terminy dotyczące uzupełnień wop wynikające z przepisów rozporządzenia zostały zachowane, przy czym w sprawie DDD.69094.1.00052.2017.16 beneficjent wniósł prośbę o przedłużenie terminu na usunięcie braków i złożenie wyjaśnień w odniesieniu do wop, na co ARiMR wyraziła zgodę, pod warunkiem zachowania terminu określonego w § 8 ust 8 umowy o przyznaniu pomocy.

W przypadku jednego (DDD.69094.1.00009.2017.07) z trzynastu wop, w trakcie rozpatrywania wniosku o pierwszą płatność wezwano²⁴ beneficjenta, po dwukrotnym wezwaniu do uzupełnień, do wyjaśnienia faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy lub przedstawienia dowodów na potwierdzenie tych faktów. Wyjaśnienia, zostały złożone w terminie (14 dni od dnia doręczenia wezwania). W sprawie zlecono kontrolę na miejscu, a po jej przeprowadzeniu ponownie wezwano beneficjenta (30.01.2020 r.) do wyjaśnienia oczywistych omyłek we wniosku. Wyjaśnienia zostały złożone 7.02.2020 r.

W zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości. ARiMR w zakresie skontrolowanych spraw postępowała rzetelnie oraz w sposób określony w rozporządzeniu i procedurze.

3.4. Terminowość rozpatrywania wop i dokonywania wypłaty pomocy

Stwierdzono, że 3 z 13 wop ARiMR rozpatrzyła w terminie 90 dni od dnia jego złożenia i dokonała wypłaty środków finansowych z tytułu pomocy niezwłocznie po pozytywnym rozpatrzeniu wop, tj. według § 13 ust. 1 rozporządzenia, natomiast 10 z 13 wop ARiMR rozpatrzyła z przekroczeniem terminu wypłaty pomocy, w najmniejszym stopniu o 2 dni, w największym o 134 dni²⁵.

W ramach udzielonych przez ARiMR wyjaśnień²⁶ poinformowano, że przekroczenia terminów rozpatrywania wop związane były w głównej mierze z niedoborami kadrowymi. Wnioski były weryfikowane przez dwie osoby, które wymiennie były osobą weryfikującą i sprawdzającą. Istotnym problemem mającym wpływ na terminowość rozpatrywania wop była „nowość” tego działania zarówno po stronie pracowników weryfikujących jak również beneficjentów przygotowujących dokumentację do wop. W celu usprawnienia

²³ § 12 ust. 4 rozporządzenia określa, że ARiMR wzywa beneficjenta, w formie pisemnej, do usunięcia braków, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania, a w przypadku nieusunięcia wszystkich braków, w myśl § 12 ust. 5 rozporządzenia, ARiMR wzywa ponownie beneficjenta do ich usunięcia w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania.

²⁴ § 12 ust. 7 rozporządzenia.

²⁵ Dodatkowe informacje mające związek ze sprawą opisane zostały w pkt. 3.3.

²⁶ W ramach kontroli znak: WPR.wkd.092.5.2021 (odpowiedź ARiMR na pismo z 27.04.2021 r., znak: WPR.WKD.092.5.2021 przekazane e-mailem z dnia 6.05.2021 w zakresie pytań I i II).

procesu wypłaty środków zwiększono zasoby kadrowe departamentu, zwiększono nadzór nad weryfikacją wop będących w obsłudze, zmieniona została struktura organizacyjna DDD w wyniku czego uległy zmianie osoby na stanowiskach z-cy Dyrektora, co zdecydowanie ma lepszy wpływ na monitorowanie płatności. Dodatkowo były organizowane spotkania wydziałowe, z dyrekcją lub tylko osób zajmujących się daną sprawą, w celu omówienia napotkanych problemów, sposobów ich rozwiązania oraz usprawnienia komunikacji pomiędzy ARiMR a beneficjentami, związanej z przygotowaniem pism o uzupełnienia, celem przyspieszenia obsługi i dotrzymania terminów.

Z przekazanych przez ARiMR danych dot. wniosków o płatność²⁷ wynika, że w odniesieniu do operacji realizowanych/rozliczanych w ramach II naboru (pierwszy wop złożony 29.07.2021 r., ostatni 3.11.2021 r.) 5 z 13 wop ARiMR rozpatrzyła w terminie, 1 wop (objęty kontrolą) został rozpatrzony z minimalnym 2 dniowym przekroczeniem, pozostałe 7 było w trakcie rozpatrywania, i w czasie realizacji czynności kontrolnych, mieściło się w terminie 90 dni od dnia złożenia.

Terminowość rozpatrywania wop

Lp	Znak sprawy	Liczba dni od wysłania wezwania do uzupełnienia do wpływu uzupełnienia wniosku	Liczba dni z uwzględnieniem uzupełnienia wop	Liczba dni od złożenia wop do wypłaty środków finansowych	Liczba dni przekroczenia terminu 3 miesięcy (przyjęto 90 dni)
1	2	3	4	5	6
1.	DDD.69094.1.00009.2017.07				
	I etap/wop	69	155	224	134
	II etap/wop	22	139	161	71
	III etap/wop	10	90	100	10
2.	DDD.69094.1.00023.2017.07				
	I etap/wop	18	126	146	56
	II etap/wop	16	148	164	74
	III etap/wop	0	62	62	0
3.	DDD.69094.1.00042.2017.13				
	I etap/wop	46	102	148	58
	II etap/wop	13	85	98	8
	III etap/wop	13	33	46	0
4.	DDD.69094.1.00052.2017.16				
	I etap/wop	86	82	168	78
	II etap/wop	0	46	46	0

²⁷ Zestawienie dotyczące złożonych wop w ramach podziałania 2.1 „Wsparcie korzystania z usług doradczych” objętego PROW 2014-2020 przekazane przez ARiMR e-mailowo 8.12.2021 r.

	III etap/wop	80	53	133	43
5.	DDD.69094.1.00004.2019.05				
	I etap/wop	17	75	92	2
Ogółem/średnia		35	92	122	48

Źródło: dane ARiMR i obliczenia własne

W zakresie objętym kontrolą stwierdzono, uchybienie dotyczące przekroczenia terminu określonego w § 13 ust. 1 rozporządzenia w odniesieniu do 10 wop, średnio o 48 dni (największe 134 dni), przy czym w odniesieniu do drugiego naboru, w wyniku podjętych działań naprawczych, przekroczenie było minimalne (2 dni). W przypadku pozostałych 3 wop postępowano zgodnie z przepisami rozporządzenia i procedurami.

4. Dokumentowanie procesu przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz przyznawania i wypłaty pomocy

4.1. Dokumentowanie procesu przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz przyznawania i wypłaty pomocy odbywało się rzetelnie. W odniesieniu do postępowania DDD.69094.1.2017 prowadzono akta w formie papierowej, natomiast w odniesieniu do postępowań: DDD.69094.1.2019 i DDD.69094.1.2020 w części dotyczącej przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w postaci elektronicznej.

4.2. W zakresie prawidłowości gromadzenia i wypełniania dokumentów w procesie przyznawania i wypłaty pomocy, stwierdzono, że:

- 1) stosowano niejednolite podejście do pozostawiania śladu rewizyjnego z weryfikacji wpisu na listę doradców, prowadzoną przez Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, dalej „CDR”, doradców wskazanych przez oferentów do realizacji programów doradczych; w sprawie DDD.69094.1.00042.2017.13 do akt sprawy dołączone były wydruki ze strony CDR, natomiast w sprawach: DDD.69094.1.00009.2017.03, DDD.69094.1.00004.2019.05 takich wydruków nie było; według wyjaśnień²⁸ dyrektora DDD każda czynność komisji przetargowej dokumentowana była w protokołach z jej posiedzeń, co zgodnie z zapisami § 9 ust. 1 pkt. 2 Zarządzenia nr 70, uznawane jest za zapewniające odpowiedni ślad rewizyjny z przygotowania i przeprowadzenia postępowania; w ocenie kontroli;
- 2) dokumenty robocze (notatki, wyliczenia, zapiski pracownika, kopie materiałów pomocniczych, wydruki z internetu oraz inne dodatkowe materiały itd.) powstałe podczas oceny wop były datowane i podpisane oraz stanowiły akta sprawy;
- 3) w sprawie DDD.69094.1.00052.2017.16 jednemu wop nadano nieprawidłowy numer sprawy (DDD.69094.1. 00057.2017.16), niemniej jednak prawidłowo włączono do akt.

²⁸ Pismo z 12.01.2022 r., znak: DDD.69094.1.00001.2022

4.3. W zakresie składania deklaracji bezstronności przez pracowników weryfikujących wnioski o płatność oraz wnioski o zmianę umowy, nie stwierdzono uchybień.

W związku z decyzją Prezesa ARiMR z dnia 03.06.2020 r. (znak: P-667.DAW.0221.1.2020) oraz wprowadzeniem Zarządzenia nr 124/2020 Prezesa ARiMR z dnia 26.10.2020 r. w sprawie *Polityki antykorupcyjnej w ARiMR*, zrezygnowano z obowiązku podpisywania deklaracji bezstronności przez pracowników ARiMR biorących udział ww. procesach.

W toku kontroli stwierdzono, że:

- 1) w sprawach, w których dokonywano zmiany umowy po 3.06.2020 r. wypełniano deklaracje bezstronności pomimo ww. decyzji, a po 1.06.2021 r. również (odpowiednio zmienionej) reguły R2 zawartej w KP-611-358-ARiMR/4/z;
- 2) w sprawach, w których procedowano wnioski o płatność po 3.06.2020 r. wypełniano deklaracje bezstronności stosownie do reguły R1 w KP-611-502-ARiMR/2/z obowiązującej od 2.08.2019 r. do chwili obecnej, która nie została zmieniona odpowiednio do ww. decyzji Prezesa ARiMR.

W wyjaśnieniu²⁹ ARiMR poinformowała, że do czasu zmiany procedur za prawidłowe uznaje się sporządzenie i podpisanie deklaracji bezstronności jak również jej brak.

W ocenie kontroli nie zrealizowano celu podjętej decyzji tj. nie uproszczono procesu weryfikacji i nie ograniczono drukowania dokumentów w ramach obsługi poddziałania 2.1., przy jednoczesnym zapewnieniu spełnienia wymogów w zakresie konfliktu interesów, co potwierdził organ certyfikujący.

W zakresie objętym kontrolą stwierdzono, że dokumentowanie procesu przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz przyznawania i wypłaty pomocy odbywało się rzetelnie. Zidentyfikowane uchybienia polegały na niejednolitym podejściu do pozostawiania śladu rewizyjnego z weryfikacji wpisu na listę doradców wskazanych przez oferentów do realizacji programów doradczych oraz niejednolitym podejściu do stosowania deklaracji bezstronności, co wynikało z niepełnego/niewłaściwego wprowadzenia do procedur odpowiednich dla poddziałania 2.1. nowej reguły dotyczącej tego narzędzia. Powyższe skutkuje brakiem przejrzystości w dokumentach prowadzonych spraw.

IV. Zalecenia kontrolne

W związku z wynikami kontroli, zalecam Pani Prezes podjęcie działań zmierzających do:

- 1) usprawnienia procesu przygotowania przez ARiMR dokumentacji do przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz procesu przyznawania i wypłaty pomocy;
- 2) uwzględnienia w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego postanowień PROW 2014-2020, w tym dotyczących wykluczenia podmiotów prowadzących działalność, której celem jest produkcja, obrót lub dystrybucja środków, materiałów i urządzeń dla rolnictwa i leśnictwa oraz doświadczenia wnioskodawcy w udzielaniu porad dla rolników, a także weryfikacji tych warunków

²⁹ E-mail z 17.03.2022 r.

w procesie oceny dokumentacji złożonej w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;

- 3) rzetelnej weryfikacji spełniania warunków przyznania pomocy wynikających z PROW 2014-2020, przepisów prawa mających zastosowanie w odniesieniu do wdrażania poddziałania 2.1 „Wsparcie korzystania z usług doradczych” oraz określonych w SWZ i OPZ;
- 4) należytego dokumentowania procesu wdrażania instrumentu wsparcia.

W ramach sprawowanej przez Panią Prezes kontroli funkcjonalnej zalecam na bieżąco weryfikowanie przestrzegania powyższych zaleceń.

Proszę Panią Prezes o powiadomienie mnie o działaniach podjętych w celu zrealizowania zaleceń pokontrolnych w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Z poważaniem

z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Grzegorz Mroczek
dyrektor generalny
/podpisano elektronicznie/