



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-013-01/2014  
P/14/052



03167114

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**Wystąpienie pokontrolne z dnia 5 sierpnia 2014 r. zmienione zgodnie z uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 10 października 2014 r. oraz w wyniku sprostowania oczywistych omyłek rachunkowych  
(tekst ujednolicony)**

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku  
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok  
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33  
lbi@nik.gov.pl



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/052 – Wykorzystanie środków publicznych na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Władysław Radgowski – gł. specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89590 z dnia 9 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie (zwany dalej „UMWL” lub „Urzędem”) 20-074 Lublin, ul. Spokojna 4
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Sosnowski – Marszałek Województwa Lubelskiego od 24 czerwca 2014 r. <sup>1</sup> (dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>2</sup>, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykorzystanie środków publicznych na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (zwanego dalej „PROW 2007-2013”).

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywna ocena wynika z właściwego przygotowania Samorządu Województwa Lubelskiego do realizacji osi Leader, wykonywania zadań w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu nadzoru i kontroli, zgodności projektów wdrażanych z lokalnymi strategiami rozwoju oraz z osiągniętych efektów ich wdrażania.

Pomimo to NIK stwierdza, że po pięciu latach realizacji osi Leader, na koniec 2013 r. stopień wykorzystania limitów finansowych na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju (zawarte umowy) był na poziomie 66%-76%, zrealizowane płatności wynosiły od 30,9% do 49% wartości umów, zaś zerowy był stopień wykonania niektórych zakładanych wskaźników realizacji strategii rozwoju. Zauważyć więc należy, że zostało mało czasu na pełną realizację zawartych umów i osiągnięcie zakładanych wskaźników, gdyż termin złożenia ostatecznych wniosków o płatność wyznaczono do 31 marca 2015 r.<sup>3</sup>

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- przekraczania terminów rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy oraz nieinformowania beneficjentów o tego przyczynach,
- nieinformowania lokalnych grup działania, po upływie każdego kwartału, o zawartych umowach z beneficjentami oraz o wysokości środków wypłaconych z tytułu pomocy,
- niewyegzekwowania od dwóch beneficjentów obowiązku dostarczenia ankiety monitorującej,
- wprowadzania zmian w rocznych planach informowania i rozpowszechniania informacji o PROW 2007-2013 po upływie okresu ich obowiązywania.

<sup>1</sup> Od 1 grudnia 2010 r. do 24 czerwca 2014 r. Marszałkiem Województwa Lubelskiego był Krzysztof Hetman.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>3</sup> Jest to nowy termin, wprowadzony rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 czerwca 2014 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. 2014, poz. 884). Wcześniej termin ten określony był na 31 grudnia 2014 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 138, poz. 868).

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu  
faktycznego

#### 1. Przygotowanie do realizacji osi Leader w ramach PROW 2007-2013

1.1. W okresie objętym kontrolą Samorząd Województwa realizował zadania Instytucji Zarządzającej (zwanej dalej „IZ”) związane z obsługą PROW 2007-2013 na mocy art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich<sup>4</sup>. Obsługą działania osi Leader zajmował się w UMWL Departament Koordynacji Programów Europejskich (zwany dalej „DKPE”). Na mocy umowy zawartej 29 stycznia 2009 r. między Samorządem Województwa Lubelskiego a Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (zwana dalej „Agencją” lub „ARiMR”) określono szczegółowy zakres zadań delegowanych przez Agencję. Obejmował on przyjmowanie i przeprowadzanie kontroli administracyjnej wniosków o płatność, wybór wniosków do kontroli na miejscu i przeprowadzanie czynności kontrolnych, zatwierdzanie płatności oraz weryfikowanie zgodności wypłaconych kwot z zasadami wspólnotowymi. W ramach osi Leader umowa dotyczyła następujących działań:

- a) Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju (zwane dalej „WLSR”), tj.:
  - wdrażanie projektów kwalifikujących się do udzielenia pomocy w ramach działania Odnowa i rozwój wsi (zwane dalej „WLSR-ORW”),
  - wdrażanie tzw. małych projektów, tj. projektów które nie kwalifikują się do wsparcia w ramach działań osi 3, ale przyczyniają się do osiągnięcia celów tej osi (WLSR-MP),
- b) Wdrażanie projektów współpracy (zwane dalej „WPW”),
- c) Funkcjonowanie lokalnej grupy działania (zwane dalej „FLGD”).

(dowód: akta kontroli str. 5-27)

Przed podpisaniem umowy w sprawie delegowania zadań, tj. w dniach 7-8 października 2008 r., ARiMR przeprowadziła w Urzędzie audyt p.t. „Ocena stanu gotowości Urzędów Marszałkowskich do wdrażania działań, w tym ocena środowiska wewnętrznego, monitoringu, działań kontrolnych oraz informacji i komunikacji (PROW 2007-2013)”. Jak wynika z opinii wyrażonej w sprawozdaniu z audytu, Agencja uzyskała „...uzasadnioną pewność, że nie istnieją zagrożenia w obszarze spełniania przez Samorząd Województwa Lubelskiego wymagań w zakresie realizacji zadań Instytucji Zarządzającej, określonych w § 16 ust. 2 rozporządzenia MRiRW z dnia 31 sierpnia 2007 r w sprawie szczegółowego sprawowania nadzoru nad podmiotami, które wykonują jako delegowane zadania instytucji zarządzającej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013”<sup>5</sup>. Wskazano jednocześnie na potrzebę podjęcia działań prewencyjnych ze strony właściwych służb Urzędu, co do:

- przyjęcia struktury organizacyjnej w zakresie realizacji zadań przez DKPE oraz podległości audytu wewnętrznego,
- zabezpieczenia funkcjonowania obszaru skarg i wniosków,
- właściwego zabezpieczenia i przechowywania prawnych zabezpieczeń wykonania umowy,
- konieczności wdrożenia rekomendacji z audytu w zakresie zabezpieczenia informacji.

Zalecenia audytu ARiMR zostały wdrożone przez dyrektora DKPE.

(dowód: akta kontroli str. 28-65)

Przed zawarciem umowy z ARiMR z 29 stycznia 2009 r. pracownicy Departamentu brali udział w opiniowaniu projektów przepisów wykonawczych dotyczących PROW oraz opiniowali procedury opracowywane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (zwanego dalej „MRiRW”) oraz przez Agencję. (dowód: akta kontroli str. 94-95)

Zgodnie z § 6 ust. 1 umowy z 29 stycznia 2009 r. Marszałek Województwa Lubelskiego przedstawił Prezesowi ARiMR deklaracje gotowości:

- 5 czerwca 2009 r. w zakresie autoryzacji wniosków o płatność dla działania WPW oraz FLGD. Przedstawiono jednocześnie harmonogram dojścia do osiągnięcia gotowości,

<sup>4</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 173 (zwana dalej „ustawą o EFRROW”).

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 163, poz. 1160 ze zm. (zwane dalej „rozporządzeniem z dnia 31 sierpnia 2007 r.”).

w którym założono przeprowadzenie do 5 czerwca 2009 r. szkoleń pracowników obsługujących wnioski oraz przyjęcie do 29 czerwca 2009 r. procedur obsługi wniosków o płatność przez Samorząd Województwa. Zadania określone w harmonogramie zostały zgodnie z nim zrealizowane,

- 19 sierpnia 2009 r. w działaniu WLSR-ORW oraz WLSR-MP (deklaracja gotowości bez harmonogramu działań – Urząd był gotowy do obsługi Programu).

(dowód: akta kontroli str. 96-102)

1.2. Od 23 września 2008 r.<sup>6</sup> do 28 lutego 2012 r.<sup>7</sup> Zarząd Województwa Lubelskiego przyjął wymagane procedury do obsługi działań osi Leader (32 procedury otrzymane przez UMWL z ARiMR, które do 22 kwietnia 2014 r. były po kilka razy zmieniane – w skrajnym przypadku było dziewięć zmian dotyczących jednej procedury). Procedury obejmowały sprawy, o których mowa w § 6 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań instytucji zarządzającej wykonywanych przez niektóre podmioty jako zadania delegowane oraz sposobu ich wykonywania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013<sup>8</sup>. Procedura obsługi wniosku o przyznanie pomocy w ramach działania WLSR-MP przyjęta została przez Zarząd Województwa 28 lipca 2009 r., tj. przed rozpoczęciem przyjmowania wniosków o przyznanie pomocy na realizację operacji w ramach tego działania.

(dowód: akta kontroli str. 103-117)

W okresie objętym kontrolą prowadzeniem spraw w Urzędzie związanych z obsługą PROW 2007-2013 zajmował się DKPE, zaś w nim: Oddział Wdrażania PROW 2007-2013, Oddział Autoryzacji Płatności, Oddział Kontroli, Oddział Monitoringu i Sprawozdawczości.

(dowód: akta kontroli str. 118-122)

Według stanu na koniec 2013 r. obsługą działań w ramach Osi Leader zajmowało się 66 pracowników (na koniec 2008 r. 35 osób). Pracownicy ww. oddziałów mieli w zakresach czynności przypisane obowiązki dotyczące „obsługi PROW 2007-2013” bez wyodrębnienia osi. W okresie objętym kontrolą upoważnienia do podpisywania umów, wydawania decyzji w ramach PROW 2007-2013 posiadały osoby wchodzące w skład Zarządu Województwa Lubelskiego. Ponadto pełnomocnictwo do składania oświadczeń woli w imieniu Samorządu Województwa Lubelskiego posiadali: dyrektor DKPE, jego zastępca oraz kierownik Oddziału Wdrażania DKPE. Upoważnienie do zatwierdzania wypłaty zleceń płatności w ramach PROW 2007-2013 miał dyrektor DKPE i kierownik Oddziału Autoryzacji Płatności w DKPE. Zgodnie z pismem MRiRW z 19 września 2008 r. dotyczącym upoważnień dla pracowników wykonujących zadania związane z PROW 2007-2013 (była to odpowiedź na pytanie dyrektora DKPE), przepis rozporządzenia nie wymagał sporządzania dla każdego z pracowników odrębnych imiennych upoważnień. Wystarczającym było wskazanie zakresu czynności, uprawnień oraz odpowiedzialności w opisach poszczególnych stanowisk pracy w departamencie. Pracownicy DKPE zajmujący się sprawami zadań delegowanych w ramach osi Leader odbyli stosowne przeszkolenia.

(dowód: akta kontroli str. 123-152 i 630)

W Urzędzie, zgodnie z § 5 rozporządzenia MRiRW z dnia 6 sierpnia 2007 r., zapewniono system rejestrowania i przechowywania w formie elektronicznej informacji dotyczących wdrażania PROW 2007-2013. Służyła temu aplikacja OFSA 2007-2013 przekazana przez ARiMR. Za pomocą tej aplikacji Agencja miała możliwość monitorowania stanu realizacji poszczególnych działań Programu.

Zgodnie z § 4 ust. 1 i ust. 5 rozporządzenia MRiRW z 6 sierpnia 2007 r. na bazie aplikacji OFSA prowadzony był rejestr złożonych wniosków o przyznanie pomocy oraz zawartych umów (prowadzono je również w formie papierowej). W rejestrach elektronicznych odnotowywano także informacje o odmowie przyznania pomocy, zaś w prowadzonych w formie papierowej, informacja taka znajdowała się przy dokumentacji dotyczącej rozpoznawania wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 153)

<sup>6</sup> Np. procedura obsługi wezwania do usunięcia naruszenia prawa na etapie obsługi wniosku o przyznanie pomocy.

<sup>7</sup> Procedura obsługi wniosku nabywcy/następca o przyznanie pomocy w ramach działania 413 Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju dla małych projektów.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 150, poz. 1067 ze zm. (zwane dalej „rozporządzeniem MRiRW z dnia 6 sierpnia 2007 r.”).

Stosownie do § 6 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia MRiRW z 6 sierpnia 2007 r. Urząd zapewnił bezpieczeństwo danych i dokumentów związanych z wykonywaniem zadań instytucji zarządzającej. W DKPE wprowadzono „Politykę bezpieczeństwa informacji w zakresie zadań w ramach PROW 2007-2013”, do której załącznikiem była deklaracja o zachowaniu w poufności i nie ujawnianiu informacji. Każdy pracownik DKPE, przed przystąpieniem do realizacji zadań, delegowanych był przeszkolony m.in. w zakresie bezpieczeństwa informacyjnego. Pracownicy DKPE przed uzyskaniem dostępu do informacji związanej z zadaniami delegowanymi, zobowiązali się do ich przestrzegania, zaś deklaracje te włączono do akt osobowych pracowników. (dowód: akta kontroli str. 154-226)

1.3. Jak wynika z analizy treści Lokalnej Strategii Rozwoju (zwanej dalej „LSR”) z wytypowanej do kontroli NIK, Białkopodlaskiej Lokalnej Grupy Działania, LSR była powiązana ze strategią województwa lubelskiego oraz strategią powiatu bialskiego<sup>9</sup>.

1.4. Według wyjaśnień dyrektora DKPE, w latach 2007-2013 Samorząd Województwa Lubelskiego zidentyfikował problemy związane z przygotowaniem i obsługą wniosków w ramach PROW (np. zbyt duża liczba załączników do wniosku o przyznanie pomocy). Problemy te były zgłaszane do MRiRW oraz ARiMR poprzez Grupę Roboczą Województw, zorganizowaną w celu konsultacji wszystkich działań Programu. W cyklicznych spotkaniach tej grupy biorą udział osoby zarządzające PROW na poziomie województw oraz przedstawiciele MRiRW oraz ARiMR. Wynikiem tych spotkań były nowelizacje rozporządzeń oraz zmiany wprowadzane stopniowo we wnioskach i w procedurach ich oceny. Na podstawie uwag, MRiRW oraz ARiMR przygotowały propozycje zmian, które po konsultacjach z samorządami województw wprowadzono w życie (np. zmniejszono liczbę załączników na etapie wniosku o dofinansowanie, zrezygnowano z obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej przez wnioskodawcę na tym etapie, wprowadzono aktywny formularz wniosku ułatwiający jego wypełnianie i zmniejszający ilość załączników). (dowód: akta kontroli str. 227-230)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie Samorządu Województwa Lubelskiego do realizacji osi Leader w ramach PROW 2007-2013.

## 2. Wykonywanie zadań, w tym w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu nadzoru i kontroli, w ramach osi Leader PROW 2007-2013, przez Samorząd Województwa jako podmiot wdrażający

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą Urząd, zgodnie z §§ 18 i 19 rozporządzenia z dnia 31 sierpnia 2007 r., sporządzał plany informowania i rozpowszechniania informacji o PROW 2007-2013 (zwane dalej „planami komunikacyjnymi”). Plany te terminowo przekazywano do MRiRW w celu zatwierdzenia. Przed ich zatwierdzeniem plany były weryfikowane przez MRiRW i następnie korygowane przez DKPE, zgodnie z przekazanymi uwagami, które dotyczyły głównie zagadnień redakcyjnych, podania szacunkowej liczby planowanych szkoleń, konferencji oraz danych o zakładanej liczbie uczestników.

(dowód: akta kontroli str. 231-233)

Działania zawarte w planach komunikacyjnych polegały m.in. na szkoleniach beneficjentów, prowadzeniu strony internetowej [www.prow.lubelskie.pl](http://www.prow.lubelskie.pl) i profilu na portalu społecznościowym facebook/PROWadzilubelskie, organizowaniu festynów rodzinnych, zamieszczaniu ogłoszeń i artykułów w gazetach o zasięgu lokalnym i wojewódzkim, wykonywaniu tablic informujących o współfinansowaniu operacji ze środków PROW. Ocena skuteczności tych działań badana była m.in. poprzez:

<sup>9</sup><http://www.blgd.eu/images/LSR%20jednolity.pdf>; [http://www.rpo.lubelskie.pl/front/page/get/281/http://www.powiatbialski.bip.lublin.pl/upload/pliki/srpb\\_2007\\_2015.pdf](http://www.rpo.lubelskie.pl/front/page/get/281/http://www.powiatbialski.bip.lublin.pl/upload/pliki/srpb_2007_2015.pdf)

- obserwację ilości „wejść” na stronę internetową [www.prow.lubelskie.pl](http://www.prow.lubelskie.pl) (od 2009 r. do końca 2013 r. było 45.018 „wejść”),
- ilość „polubień” na portalu facebook/PROWadzilubelskie (w ciągu pięciu miesięcy od utworzenia portalu odnotowano 1.226),
- uczestnictwo w festynach rodzinnych kilku tysięcy osób (DKPE posiada dokumentację fotograficzną z każdego festynu),
- zasięg dzienny spotów i reportaży emitowanych przez Radio Lublin (112.000 osób – ustalono na podstawie badań Radia Lublin),
- listy obecności na szkoleniach. (dowód: akta kontroli str. 228-229)

W kolejnych latach plany komunikacyjne były w ciągu roku aktualizowane.

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, że plany komunikacyjne na 2010 r. i 2012 r. zostały zmienione przez DKPE i zatwierdzone przez MRiRW po upływie okresu ich obowiązywania, tj. odpowiednio w lipcu 2011 r. i w czerwcu 2013 r. Wprowadzone zmiany polegały na dostosowaniu planów do wykonanych przedsięwzięć (rezygnacja z wcześniej zaplanowanych zadań i wpisanie do planu innych – nie powodowało to zmiany wielkości kwoty przyznanej na pomoc techniczną). Wnioski o wyrażenie przez MRiRW zgody na zmianę planów podpisał dyrektor DKPE, z którego wyjaśnień wynika, że plany komunikacyjne musiały być skorelowane z corocznymi wnioskami DKPE o przyznanie środków pomocy technicznej PROW 2007-2013, bowiem kwalifikowalność kosztów działań jest uzależniona od ujęcia tych działań w planie komunikacyjnym. Tak więc plany te musiały być zgodne z faktycznie poniesionymi do końca roku kosztami, co oznaczało, że dopiero w następnym roku można było dostosować plan do faktycznej jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 227-228, 231-271 i 860)

Opis stanu  
faktycznego

**2.2.** W dniach 29 i 30 września 2008 r. Samorząd Województwa ogłosił w prasie lokalnej konkurs na wybór lokalnych grup działania (zwanymi dalej „LGD”). Termin składania wniosków wyznaczono na okres od 5 grudnia 2008 r. do 31 stycznia 2009 r. Procedura naboru wniosków odbyła się w terminie określonym w art. 37 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)<sup>10</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 272-273)

Do zawarcia umów wybrano 26 LGD (tj. wszystkie, które zgłosiły się do konkursu) – umowy (tzw. ramowe) zawarto 27 maja 2009 r. na łączną kwotę limitów dla poszczególnych działań osi Leader, wynoszących 190.109 tys. zł, w tym WLSR na kwotę 149.004,4 tys. zł. Według stanu na 31 grudnia 2013 r. wartość umów ramowych wynosiła 229.337,4 tys. zł, z czego 184.589,8 tys. zł na WLSR.

(dowód: akta kontroli str. 945-946)

W latach 2009-2013 umowy te były zmieniane na podstawie aneksów, których liczba wyniosła, w zależności od LGD, od sześciu do 17. Zmianom podlegały głównie załączniki do umów ramowych. Wszystkie LGD zmieniały załącznik nr 1 do umowy ramowej, który był tekstem LSR. Ilość zmian LSR podczas jej realizacji sięgała od czterech do 15 (w przypadku LGD „Ziemi Kraśnickiej”). Zmieniano także załącznik nr 2 (dotyczący limitów środków na poszczególne działania) oraz załącznik nr 3 dotyczący harmonogramu przewidywanych terminów podawania do publicznej wiadomości informacji o możliwości składania wniosków o przyznanie pomocy. (dowód: akta kontroli str. 274-326 i 944)

Według wyjaśnień zastępcy dyrektora DKPE, najczęstszymi przyczynami dokonywania zmian załączników:

- w odniesieniu do LSR, była zmiana procedur oceny i wyboru operacji oraz aktualizacja budżetu LSR; zmianom podlegały również wskaźniki realizacji LSR – zagadnienie opisano w pkt. 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego,
- załącznik nr 2, w związku z aktualizacją budżetu należało uaktualnić limity (na przełomie 2012/2013 r. wprowadzono do umów ramowych zapis, który zniósł konieczność aneksowania zmian w załączniku nr 2),

<sup>10</sup> Dz. Urz. UE L 368 z 23.12.2006, str. 15 ze zm.

- zmiany harmonogramu wynikały z potrzeb LGD.

Zastępca dyrektora DKPE wyjaśnił, że nie stwierdzono przypadku, aby zmiana LSR wynikała z potrzeby dostosowania strategii do potrzeb zgłaszanych przez wnioskodawców (np. w sytuacji gdy operacja, na którą nie przyznano pomocy z powodu braku jej zgodności z LSR, po zmianie LSR mogła uzyskać dofinansowanie). (dowód: akta kontroli str. 684-685)

Na podstawie losowo wybranych umów ramowych zawartych z pięcioma LGD<sup>11</sup> ustalono, że wysokość ustalonych środków na poszczególne działania osi Leader była zgodna z art. 14 ust. 4 ustawy o EFRROW. (dowód: akta kontroli str. 327)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Stosownie do § 8 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013<sup>12</sup>, DKPE weryfikujący wniosek w sprawie wyboru LGD o nazwie Fundacja „Nasza Nadzieja”, nie wezwał do usunięcia nieprawidłowości, polegającej na łączeniu przez trzy osoby funkcji w Izbie Programowej LGD (organ decyzyjny, który zajmował się m.in. wyborem operacji do realizacji w ramach LSR) z członkostwem w Radzie Fundacji (organ nadzoru). Połączenie tych funkcji naruszało art. 15 ust. 3 ustawy o EFRROW, § 27 ust. 4 statutu LGD oraz § 3 ust. 3 regulaminu Izby Programowej. LGD została wybrana do realizacji LSR, zaś umowę w tej sprawie zawarto 27 maja 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 362-372 i 412-426)

Z uzyskanych przez DKPE podczas kontroli NIK dokumentów z LGD Fundacja „Nasza Nadzieja” wynika, że dołączone do wniosku o wybór LGD dokumenty nie były aktualne, bowiem Izba Programowa w składzie niezgodnym z ww. ustawą została odwołana podczas rozpatrywania wniosku przez DKPE i jednocześnie powołano nową Izbę Programową, w składzie której nie było już osób będących członkami Rady Fundacji (dokumenty o tym świadczące zostały nadesłane podczas kontroli NIK). (dowód: akta kontroli str. 427-428)

Z wyjaśnień pracowników wynika, że podczas weryfikacji wniosku o wybór LGD przeoczyli fakt łączenia funkcji przez członków Rady Fundacji z zasiadaniem w Izbie Programowej.

(dowód: akta kontroli str. 437-440)

Jak wykazano w pkt. 4 niniejszego wystąpienia, na koniec 2013 r. stopień realizacji wielu wskaźników LSR był zerowy, co w ocenie NIK wskazuje na możliwość nie osiągnięcia do końca 2015 r. zakładanych celów, rezultatów i produktów.

Opis stanu faktycznego

2.3. Analiza losowo wybranych trzech LSR<sup>13</sup> wykazała, że zakresy przyjętych strategii lokalnych były zgodne z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wyboru LGD, zaś lokalne grupy działania spełniały kryteria dostępu do PROW 2007-2013 i wymogi art. 15 ustawy o EFRROW. (dowód: akta kontroli str. 328-338)

2.4. W latach 2009-2013 liczba członków LGD wynosiła od 1.679 do 2.121, w tym:

- osoby prawne 647–895,
- osoby fizyczne 1.032–1.226,
- reprezentanci sektora gospodarczego 274–369,
- reprezentanci sektora społecznego 1.075–1.382.

Odsetek reprezentantów sektora gospodarczego i społecznego w LGD wynosił średnio 64%. (dowód: akta kontroli str. 339-341)

2.5 Analiza losowo wybranych pięciu LGD wykazała, że Samorząd Województwa prawidłowo realizował obowiązek podawania do publicznej wiadomości informacji o możliwości składania wniosków o przyznanie pomocy w ramach WLSR-MP, wskazując przy tym proponowany przez LGD termin składania wniosków. Ogłoszenia o naborach podawane były w lokalnej prasie i na stronie internetowej Urzędu. Liczba naborów w okresie objętym kontrolą wyniosła od 17 (Białkopodlaska LGD) do 36 (LGD na rzecz rozwoju

<sup>11</sup> Stowarzyszenie „Poleska Dolina Bugu”, Fundacja „Nasza Nadzieja”, LGD na rzecz rozwoju gmin Powiatu Lubelskiego „Kraina wokół Lublina”, LGD „Owocowy Szlak”, Białkopodlaska LGD.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 861 (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie wyboru LGD”).

<sup>13</sup> LGD na rzecz rozwoju Powiatu Lubelskiego „Kraina Wokół Lublina”, LGD „Stowarzyszenie Poleska Dolina Bugu”, LGD „Owocowy Szlak”.

Powiatu Lubelskiego „Kraina wokół Lublina”). Kwoty poszczególnych naborów wynosiły od 14.000 zł do 3.287.737 zł. W próbie objętej kontrolą (20 operacji w ramach siedmiu naborów) ustalono, że pomoc na Małe Projekty przyznawana była do wysokości limitów środków określonym w informacjach o naborze wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 350-351 i 734-794)

2.6. Analiza dokumentacji dotyczącej przyznania dofinansowania na 20 losowo wybranych operacji wykazała, że DKPE nie wzywał LGD do uzupełnienia dokumentacji dotyczącej wybranych do realizacji projektów, o których mowa w § 10 c ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania "Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013<sup>14</sup>. Wnioski o uzupełnienia lub złożenie wyjaśnień kierowane były natomiast do beneficjentów – pisma te sporządzano na formularzu P-3/017, w którym znajdowała się informacja o konieczności uzupełnienia wniosku o przyznanie pomocy w terminie 14 dni oraz o wstrzymaniu na ten czas terminu biegu rozpatrywania wniosku. DKPE prowadzi od 2012 r. pomocniczą ewidencję wezwań do uzupełnień wniosków, zgodnie z którą liczba „pierwszych” wezwań do uzupełnienia dokumentacji wyniosła 539 w 2012 r. i 508 w 2013 r., tj. 100% rozpatrzonych wniosków (dotyczy WLSR-MP), zaś „drugich” wezwań odpowiednio 353 i 323 (65% i 63%). W wezwaniach do uzupełnień wnioskodawcy najczęściej byli proszeni o korektę wniosków (z powodu np. niewypełnionych wymaganych pól, błędnych danych w formularzu, braku spójności danych w formularzu). (dowód: akta kontroli str. 352)

2.7. Od 2012 r. DKPE w oparciu o program Excel prowadzi ewidencję rozpatrywanych wniosków o przyznanie pomocy, w tym terminowości ich załatwiania. Z ewidencji tej wynika, że do DKPE w latach 2012-2013 wpłynęło odpowiednio 963 i 933 wniosków o przyznanie pomocy na działanie WLSR-MP, z czego umowy zawarto odpowiednio z 530 i 529 wnioskodawcami (pozostali nie spełniali wymogów przyznania pomocy bądź nie uzupełnili wniosków). W odniesieniu do 31,1% wniosków, które wpłynęły w 2012 r. i 34,4% z 2013 r. zachowany został trzymiesięczny termin rozpatrywania wniosku, określony w § 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie WLSR. (dowód: akta kontroli str.353)

Ustalone  
nieprawidłowości

1. W 2012 i 2013 r. średni czas rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy wyniósł 116 i 164 dni, mimo że zgodnie z § 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie WLSR termin ten wyznaczono na trzy miesiące. Liczba wniosków o przyznanie pomocy, których termin rozpatrywania został przekroczony wyniosła 365 w 2012 r. (68,9% wniosków, które po ich weryfikacji, były przedmiotem umów) i 347 (65,6%) w 2013 r. Przekroczenie trzymiesięcznego terminu w skrajnych pięciu przypadkach wynosiło od 312 do 419 dni (dotyczy wniosków złożonych w 2012 r.) i od 208 do 236 dni (wnioski złożone w 2013 r.). (dowód: akta kontroli str. 353)

Według wyjaśnień kierownika Oddziału Wdrażania, przekroczenie trzymiesięcznego terminu rozpatrywania wniosków spowodowane było koniecznością równoległej obsługi przez Oddział naborów ogłoszonych w ramach innych działań: 313 – Odnowa i rozwój wsi oraz 321 – Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej (oś 3 PROW 2007-2013). Ponadto w 2012 r. w Oddziale Wdrażania nastąpiły zmiany kadrowe, w związku z czym należało przeszkolić i wdrożyć do pracy nowych pracowników. Zainteresowanie beneficjentów odzwierciedlone liczbą złożonych wniosków, które w tym okresie wpłynęły w ramach wszystkich działań wdrażanych przez Samorząd Województwa, przekroczyła szacunki DKPE. (dowód: akta kontroli str. 354-356)

W odpowiedzi na pytanie kontrolującego: „Czy mając na względzie opóźnienia w terminowości rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy, Urząd próbował wpłynąć na terminy ogłaszania naborów wniosków przez LGD?” zastępca dyrektora DKPE wyjaśnił, że Samorząd Województwa nie podejmował prób ingerencji w planowanie ogłaszania naborów przez LGD, bowiem mogłoby to spowolnić i tak napięty plan realizacji strategii. (dowód: akta kontroli str. 684-685)

<sup>14</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1163 ze zm. (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie WLSR”).

2. Zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie WLSR, w przypadku nierozpatrzenia wniosku w terminie, właściwy organ samorządu województwa zawiadamia wnioskodawcę i LGD o przyczynach zwłoki, wskazując nowy termin rozpatrzenia wniosku, nie dłuższy jednak niż miesiąc. Jak wynika z analizy losowo wybranych dokumentów dotyczących 20 operacji, Urząd w żadnym z ośmiu stwierdzonych przypadków przekroczenia terminu, nie informował wnioskodawcy i LGD o przyczynach niedotrzymania terminu oraz nie wskazywał nowego terminu ich rozpatrzenia. Według wyjaśnień kierownika Oddziału Wdrażania, nieinformowanie wnioskodawców dotyczyło większości postępowań, w których doszło do przekroczenia terminu rozpatrywania wniosku. Było to spowodowane dużą liczbą wniosków, których dotyczyło opóźnienie, więc wysyłanie zawiadomień spowodowałoby zwiększenie opóźnienia o czas potrzebny na stworzenie i wysyłanie korespondencji. Ponadto, wyjaśnił, że Samorząd Województwa nie miał obowiązku informowania LGD o przypadkach opóźnień, co jest sprzeczne z powołanym wyżej przepisem. (dowód: akta kontroli str. 354-356)

Opis stanu faktycznego

2.8. W okresie objętym kontrolą (wg stanu na koniec 2013 r.) Urząd odmówił przyznania pomocy w stosunku do 1.697 wniosków (36,9% wniosków, które wpłynęły), z czego 1.590 dotyczyło WLSR-MP (40,7%) i 107 WLSR-ORW (15,6%). Głównymi przyczynami odrzucenia wniosków było niezłożenie w terminie uzupełnień bądź poprawek, niezgodność zakresu operacji z rozporządzeniem dotyczącym danej pomocy. W działaniu 413 beneficjenci złożyli 114 wezwań do usunięcia naruszenia prawa (odwołania), osiem spraw wniesiono do sądu. Spośród nich, sądy trzy sprawy uwzględniły, pięć odrzuciły. Jeden z beneficjentów wniósł skargę kasacyjną, która została odrzucona. W dwóch przypadkach, mimo uwzględnienia przez sąd skargi, wnioskodawcy zrezygnowali z ubiegania się o dofinansowanie. W próbie pięciu LGD<sup>15</sup>, złożono 35 odwołań, z czego decyzje odmowne utrzymano w odniesieniu do 29 wniosków, zaś w pięciu postępowaniach podjęto decyzje o pozytywnym rozpatrzeniu wniosków i podpisano umowy o przyznaniu pomocy (14,3%, spośród 35 odwołań). W jednym przypadku sprawę skierowano do sądu administracyjnego, który podtrzymał stanowisko Samorządu Województwa (nie wniesiono w tej sprawie skargi kasacyjnej). (dowód: akta kontroli str. 357-361)

2.9. Według stanu na koniec 2013 r. poziom kosztów bieżących FLGD w stosunku do zrealizowanych płatności dla działań WLSR, WPW i FLGD wynosił od 7,2% (Stowarzyszenie „G 6 Grzęda Sokalska”) do 22,3% (Białkopodlaska LGD), przy czym 15 LGD przekroczyło 15% (skala przekroczenia od 0,1% do 7,3%). Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 5 lit. „c” rozporządzenia w sprawie wyboru LGD, na koszty bieżące można przeznaczyć nie więcej niż 15% sumy środków na działania WLSR, WPW i FLGD. Dyrektor DKPE wyjaśnił, że Samorząd Województwa nie ma obowiązku monitorowania poziomu wykorzystania środków na koszty bieżące w stosunku do ich całości. Kontrola w tym zakresie leży w obowiązkach i interesie poszczególnych LGD. Przekroczenie dozwolonego progu 15% na koniec realizacji Programu spowoduje konieczność zwrotu środków. Samorząd na spotkaniach z LGD wielokrotnie przypominał o tym ograniczeniu.

(dowód: akta kontroli str. 675, 798 i 947)

2.10. Począwszy od 2010 r. Urząd sporządzał plany kontroli i wizytacji beneficjentów (ponieważ nabór wniosków w ramach WLSR-MP prowadzono pod koniec 2009 r. nie planowano na ten rok kontroli). Plany kontroli sporządzano w terminie określonym w § 8 ust. 5 umowy z 29 stycznia 2009 r. w sprawie realizacji zadań delegowanych i były one zatwierdzane przez ARiMR. Jak wynika ze sprawozdań przedstawianych przez DKPE do ARiMR, plany kontroli i wizytacji były realizowane, za wyjątkiem 2010 r. kiedy plan dla wszystkich działań WLSR ustalony na 48 wizytacji i 45 kontroli, wykonano odpowiednio w liczbie 11 i ośmiu.

(dowód: akta kontroli str. 429-430)

Dyrektor DKPE wyjaśnił: „Celem Rocznych Planów Kontroli jest oszacowanie przybliżonej wartości wykonywanych zadań kontrolnych realizowanych przez Biura Kontroli Samorządów Województw. Dokument nie spełnia funkcji inicjującej procesy kontroli na miejscu i nie ma wpływu na ilość ani terminowość realizowanych zadań kontrolnych przez SW. Ilość zadań kontrolnych uzależniona jest od szeregu czynników związanych z naborem i obsługą

<sup>15</sup> Losowo wybranych, wymienionych w przypisie nr 11.

wniosków (w szczególności liczba wizytacji uzależniona jest od struktury obsługiwanych wniosków i faktu ich zlecenia przez komórki zajmujące się obsługą/autoryzacją wniosków) w związku z czym nadrzędnym celem jest wykonanie minimalnego poziomu kontroli na miejscu określonego w legislacji unijnej, a nie dążenie do zrealizowanej w RPK liczby kontroli". (dowód: akta kontroli str. 229)

W latach 2011-2013 liczba przeprowadzonych przez UMWL kontroli u beneficjentów wyniosła od 33 do 50 rocznie, zaś wizytacji od 164 do 224. Jak wynika z okresowych sprawozdań sporządzanych przez DKPE na potrzeby ARiMR, stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na niezgodnościach wykonanych prac z zestawieniami rzeczowo-finansowymi i niezgodnościach lokalizacji operacji. Zgodnie ze sprawozdaniami, beneficjenci byli wzywani do złożenia wyjaśnień oraz „w niektórych przypadkach dokonano redukcji kosztów” (DKPE prowadzi elektroniczny rejestr nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 431-435)

Kontrole trwałości operacji Urząd przeprowadzał od 2012 r. (tzw. kontrole „ex-post”). Do końca 2013 r. przeprowadzono kontrole 16 operacji, zaś w 2014 r. kolejnych 16 operacji. Według wyjaśnień dyrektora DKPE, liczba kontroli ex-post zależy od ARiMR, która typuje beneficjentów do skontrolowania. (dowód: akta kontroli str. 795-798 i 858-859)

2.11. Zgodnie § 33 rozporządzenia w sprawie WLSR, właściwy podmiot wdrażający, po upływie każdego kwartału informuje LGD o zawartych umowach, na podstawie których przyznawana jest pomoc, oraz o wysokości środków wypłaconych z tytułu tej pomocy.

Ustalone  
nieprawidłowości

Na podstawie losowo wybranych pięciu LGD<sup>16</sup> ustalono, że DKPE w latach 2009-2013 nie przestrzegał obowiązku określonego w wyżej powołanym przepisie. Na przykład LGD „Owocowy Szlak” nie była informowana z urzędu, co kwartał o zawartych umowach oraz o wysokości środków wypłaconych z tytułu pomocy. Była zaś 17 lutego 2011 r. i 24 lutego 2012 r. informowana na swój wniosek. Z wyjaśnień udzielonych przez kierownika Oddziału Wdrażania wynika, że innych LGD także nie informowano „z urzędu” co kwartał o zawartych umowach oraz o wysokości środków wypłaconych z tytułu pomocy. Ponadto kierownik Oddziału Wdrażania wyjaśnił, że „...informacje o zawartych umowach, na podstawie których przyznana została pomoc oraz o wysokości środków wypłaconych z tytułu tej pomocy przekazywano na każde żądanie LGD. Taki sposób przekazywania danych ustalono na spotkaniu z LGD. Daje on możliwość uzyskania przez grupy bieżącej informacji o pozostałych do wykorzystania środkach. O informację w tym zakresie zwracały się one każdorazowo przed przekazaniem do SW informacji o planowanych naborach w ramach poszczególnych działań...”. (dowód: akta kontroli str. 436 i 441-442)

Opis stanu  
faktycznego

2.12. W 2009 r. i 2010 r. Departament Kontroli i Audytu UMWL, stosownie do § 17 ust. 1 rozporządzenia z dnia 31 sierpnia 2007 r., przeprowadził w DKPE audyty wewnętrzne, których celem była ocena prawidłowości realizacji zadań delegowanych w ramach PROW. Od 2011 r. audytem obejmowano niektóre z zadań wykonywanych przez Urząd, w tym:

- w 2011 r. „Przechowywanie dokumentów związanych z wykonywaniem przez Samorząd Województwa Lubelskiego zadań IZ w ramach wdrażania PROW na lata 2007-2013”,
- w 2012 r. „Przechowywanie pozyskanych, zgromadzonych i opracowanych informacji i danych dotyczących wdrażania PROW na lata 2007-2013 w ramach systemu monitorowania sprawozdawczości i oceny Programu”,
- w 2013 r. „Udostępnianie lub przekazywanie Agencji Płatniczej/Komisji Europejskiej dokumentów związanych z wykonywaniem przez Samorząd Województwa Lubelskiego zadań IZ w ramach wdrażania PROW 2007-2013”. (dowód: akta kontroli str. 443-444)

Z wyjaśnień dyrektora Departamentu Kontroli i Audytu wynika, że na podstawie analizy oceny ryzyka postanowiono audyty skoncentrować na wybranych zadaniach.

(dowód: akta kontroli str. 627-629)

Z analizy sprawozdań z audytów wynika, że nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości, które wymagałyby podjęcia przez kierownictwo bezzwłocznej reakcji.

(dowód: akta kontroli str. 183, 213, 226 i 462-464)

<sup>16</sup> Losowo wybranych, wymienionych w przypisie nr 11.

Urząd, w terminach określonych w § 17 ust. 3 rozporządzenia z 31 sierpnia 2007 r., przekazywał do MRiRW sprawozdania z wykonania rocznego planu audytu wewnętrznego za rok poprzedni oraz roczny plan audytu wewnętrznego na rok następny.

(dowód: akta kontroli str. 857 i 979-984)

**2.13.** Sprawowanie nadzoru przez UMWL nad LGD polegało na opiniowaniu wszelkich zmian dokumentów statutowych zgłaszanych przez LGD do rejestru KRS, bowiem, jak wyjaśnił zastępca dyrektora DKPE, podstawowe kwestie w zakresie nadzoru nad stowarzyszeniami reguluje ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach<sup>17</sup>. Na podstawie losowo wybranych pięciu LGD<sup>18</sup> ustalono, że UMWL przeprowadził w nich kontrolę realizacji LSR tylko w 2013 r. (cztery LGD) i w 2014 r. (Bialskopodlaska LGD). Wydane zostały zalecenia dotyczące m.in. kontrolowania harmonogramu ogłaszania naborów, poprawienia procedury naboru wniosków o przyznanie pomocy, dokładniejszej weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy. Realizacja wniosków pokontrolnych podlegała weryfikacji. Kontrole przeprowadzane były w oparciu o wytyczną 75/2/2012, wydaną przez MRiRW w dniu 30 kwietnia 2012 r., dotyczącą kontroli LGD w zakresie prawidłowości realizacji LSR. Zgodnie z wytyczną, Urząd przedkładał informację o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych MRiRW. Według stanu na 17 lipca 2014 r., UMWL zakończył kontrole w 19 LGD, w dwóch trwały kontrole, zaś pozostałe pięć będzie skontrolowane do końca 2014 r. MRiRW nie występował do UMWL o przeprowadzenie dodatkowego audytu w zakresie zadań delegowanych w związku z realizacją osi Leader.

(dowód: akta kontroli str. 345-346, 631-652)

W próbie trzech LGD o najniższym poziomie realizacji limitów finansowych<sup>19</sup>, DKPE kontrolą realizacji LSR objął tylko LGD „Owocowy Szlak” (pozostałe będą skontrolowane w 2014 r.). Kontrola w LGD „Owocowy Szlak” realizowana była w oparciu o ww. wytyczną 75/2/2012 i zawarte w załącznikach do niej listy sprawdzające, które dotyczyły prawidłowości naboru wniosków o przyznanie pomocy, realizacji przez LGD elementów LSR (nie sprawdzano stopnia realizacji wskaźników zakładanych w LSR). W dniu 13 sierpnia 2013 r. Urząd skierował do LGD zalecenia pokontrolne dotyczące poprawienia procedury oceny i wyboru wniosków o przyznanie pomocy. W dniu 20 sierpnia 2013 r. LGD „Owocowy Szlak” poinformowała Urząd o zrealizowaniu zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 944 i 953-975)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zgodnie z art. 6 ust. 2 b ustawy o EFRROW (przepis dodany do ustawy z dniem 14 października 2011 r.<sup>20</sup>) samorząd województwa może przeprowadzać kontrole realizacji lokalnej strategii rozwoju pod względem jej zgodności z przepisami prawa i procedurami określonymi w tej strategii, w tym osiągnięcia wskaźników założonych w tej strategii, oraz celami określonymi w art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1698/2005 w ramach podejścia Leader, a także wydawać wiążące wytyczne w tym zakresie. Kontrole LGD w zakresie realizacji LSR Urząd podjął dopiero w drugiej połowie 2012 r. Z wyjaśnień dyrektora DKPE wynika, że prowadzenie kontroli w LGD umożliwiła ww. wytyczna MRiRW z 30 kwietnia 2012 r. Wcześniej kontrole działalności LGD ograniczały się do „...kontroli administracyjnej wniosków o przyznanie pomocy oraz wniosków o płatność w ramach działania 431, a także podczas weryfikacji wyboru przez LGD operacji do finansowania w ramach działania 413\_MP oraz 413\_313 Odnowa wsi, jak również przy ocenie składanych przez LGD wnioskach o dokonanie zmian w umowie ramowej”. Jak wyżej wykazano na podstawie materiałów z kontroli LGD „Owocowy Szlak”, kontrole w oparciu o wytyczną 75/2/2012 nie obejmowały realizacji osiągnięcia wskaźników założonych w LSR.

(dowód: akta kontroli str. 795-797)

Opis stanu faktycznego

**2.14.** W okresie objętym kontrolą ARiMR przeprowadziła w Urzędzie następujące kontrole dotyczące realizacji działań z zakresu Osi Leader:

<sup>17</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.

<sup>18</sup> Wymienionych w przypisie nr 11.

<sup>19</sup> LGD „Owocowy Szlak”, LGD „Małe Mazowsze”, Stowarzyszenie LGD „Roztocze Tomaszowskie”. Próba wybrana do analizy stopnia realizacji zakładanych w LSR wskaźników – pkt. 4.4. wystąpienia pokontrolnego.

<sup>20</sup> Na mocy art. 1 pkt 2 lit. „b” ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. zmieniającej ustawę o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków z EFRROW oraz niektóre inne ustawy (Dz. U. Nr 205, poz. 1202).

- 29-30 września 2009 r., która m.in. objęła funkcjonowanie wybranych LGD (kontrola potwierdziła stosowanie procedur wdrażania), (dowód: akta kontroli str. 466-468)
- 8-10 listopada 2010 r., dotyczącą przestrzegania przez Samorząd Województwa procedur dla działań PROW 2007-2013, w tym w zakresie terminowości i oceny zamówień publicznych (stwierdzono nieprawidłowości związane m.in. z poprawnością i terminowością wypełniania wniosków o płatność), a jak wynika z analizy materiałów z kolejnych kontroli ARiMR, przedmiotem kontroli była również realizacja zaleceń pokontrolnych, (dowód: akta kontroli str. 469-482)
- od 27 czerwca do 29 lipca 2011 r. – „Obsługa wniosków o płatność, prawidłowość, terminowość wykonania zadań PROW 2007-2013 (stwierdzono m.in. niedotrzymanie terminu rozpatrywania wniosków o płatność, brak wystarczającego śladu rewizyjnego potwierdzającego weryfikację liczby osób biorących udział w konferencji i seminarium; 22 września 2011 r. UMWL poinformował Agencję o zrealizowaniu zaleceń pokontrolnych), (dowód: akta kontroli str. 483-513)
- 13-14 grudnia 2011 r. w zakresie przeprowadzania czynności kontrolnych zadań delegowanych (zalecono przeprowadzenie szkoleń z zakresu procedury kontroli; zalecenie zrealizowano), (dowód: akta kontroli str. 514-523)
- 10-11 maja 2012 r. – kontrola z tytułu nadzoru nad poprawnością kontroli wykonywanych w ramach PROW 2007-2013 oraz w dniach 8-11 maja 2012 r. w zakresie „Przestrzegania przyjętych przez Samorząd Województwa procedur obsługi wniosków o przyznanie pomocy i wniosków o płatność” (stwierdzono m.in. nieterminowość rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy, brak wprowadzenia do systemu OFSA niektórych danych, brak podpisu osoby weryfikującej wnioski; informacje pokontrolne zostały podpisane przez Wicemarszałka Województwa Lubelskiego), (dowód: akta kontroli str. 524-573)
- 23-24 października 2013 r. – kontrola przestrzegania przez Samorząd Województwa procedur obsługi wniosków o przyznanie pomocy oraz 12-15 listopada 2013 r. – „Wniosek o przyznanie pomocy i wniosek o płatność z dokumentami towarzyszącymi” (stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przekroczenia terminów rozpatrywania wniosków oraz niewłaściwego dokumentowania czynności weryfikacyjnych; 27 lutego 2014 r. Urząd poinformował ARiMR o zrealizowaniu zaleceń pokontrolnych. (dowód: akta kontroli str. 574-626)

Jak wynika z przedstawionych wyżej ustaleń kontroli ARiMR, stwierdzone nieprawidłowości (przekraczanie terminów rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy i o płatność, niewłaściwe dokumentowanie czynności weryfikacyjnych) powtarzały się podczas kolejnych kontroli, mimo że UMWL informował Agencję o zrealizowaniu zaleceń pokontrolnych.

W latach 2007-2013 ARiMR nie przeprowadzała w UMWL audytów w zakresie realizacji zadań delegowanych osi Leader. Audyt certyfikacyjny EFRROW przeprowadził Urząd Kontroli Skarbowej w Lublinie. Dotyczył on jednej z płatności zrealizowanej na rzecz Gminy Chełm w ramach działania WLSR-ORW. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 574-578 i 653-659)

**2.15.** W latach 2009-2013 MRiRW przeprowadził dwie kontrole w UMWL w zakresie wdrażania WLSR. I tak:

- W wyniku kontroli przeprowadzonej w I kwartale 2010 r. dotyczącej dokonywania wyboru LGD i rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy w ramach FLGD. Po kontroli MRiRW stwierdził, że *sposób postępowania pracowników Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie podczas weryfikacji wniosków o wybór LGD do realizacji był bardzo staranny, zaś nieliczne uchybienia stwierdzone przez kontrolującego miały charakter formalny oraz proceduralny i nie wpływały na dokonaną ocenę wniosków o wybór LGD do realizacji LSR.* (dowód: akta kontroli str. 574-578 i 660-665)

- W wyniku kontroli wdrażania działania WLSR-ORW w jednym przypadku stwierdzono postępowanie niezgodne z rozporządzeniem MRiRW z dnia 14 lutego

2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania Odnowa i rozwój wsi objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013<sup>21</sup>. Zalecono poinformowanie pracowników o stwierdzonych uchybieniach oraz zapewnienie prawidłowej weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy. W dniu 27 kwietnia 2012 r. UMWL poinformował MRiRW, że zalecenia zostały zrealizowane. (dowód: akta kontroli str. 666-674)

2.16. W okresie objętym kontrolą UMWL otrzymał z MRiRW jedną wytyczną na podstawie art. 7 ust. 2a ustawy o EFRROW – była to wytyczna 72/5/2012, dotycząca kontroli LGD w zakresie prawidłowości realizacji LSR. Ponadto UMWL otrzymał z MRiRW wytyczne dotyczące procedur stosowanych w ramach obsługi działań delegowanych samorządowi (art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy o EFRROW). (dowód: akta kontroli str. 346 i 999-1003)

W trybie art. 7 ust. 2 pkt 2 tej ustawy MRiRW polecił nie wyrażać zgody (lub wyrażania pod wskazanymi przez ministra warunkami) na zmianę umowy ramowej w zakresie zwiększenia limitów na działania WLSR-ORW (pismo z 13 lutego 2013 r.). (dowód: akta kontroli str. 686-688)

Po wydaniu powyższego polecenia do Urzędu wpłynął jeden wniosek o zwiększenie limitu na działania WLSR-ORW. Wniosek ten (z 7 marca 2013 r.), podpisany przez kierownika Biura, wpłynął od Białkopodlaskiej LGD (zwanej dalej „BLGD”) dotyczył m.in. zmian w budżecie, polegających na przesunięciu 3.564.163,55 zł na działanie WLSR-ORW. Zmiana budżetu nie uzyskała akceptacji (pismo z 20 marca 2013 r.). (dowód: akta kontroli str. 696-703)

W piśmie z 10 kwietnia 2013 r. prezes Zarządu BLGD ponownie przedstawił uzasadnienie do zmian w budżecie LSR, z którego wynika, że zaplanowana kwota 7.221,7 tys. zł na WLSR-MP okazała się zbyt duża, zaś wskaźniki zostaną zrealizowane znacznie mniejszymi nakładami środków. Wskazał również na potrzebę wykorzystania środków na działanie WLSR-ORW, które zapewnią realizację projektów stymulujących rozwój społeczności lokalnej. (dowód: akta kontroli str. 704-706)

W dniu 17 kwietnia 2013 r. dyrektor DKPE poinformował BLGD, że wniosek w sprawie zmian w budżecie LSR nie został zaakceptowany, wskazując na polecenie MRiRW z 13 lutego 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 707-709)

Pismem z 6 maja 2013 r. skierowanym do marszałków województw, MRiRW stwierdził m.in., że w odniesieniu do zmian w budżetach decyzje powinny być podejmowane indywidualnie w odniesieniu do każdej LGD, jednak po analizie zasadności takich zmian. (dowód: akta kontroli str. 712-714)

W dniu 6 maja 2013 r. prezes Zarządu BLGD ponownie zwrócił się o dokonanie zmian w budżecie LSR. Wskazano, że decyzja Samorządu Województwa nie zawiera podstawy prawnej, zaś polecenie MRiRW ogranicza prawa i obowiązki stron umowy. (dowód: akta kontroli str. 710-711)

W odpowiedzi na ww. pismo, dyrektor DKPE 10 lipca 2013 r. ponownie stwierdził, że odmowa aneksowania umowy jest uzasadniona, wskazując przy tym, że MRiRW może samorządowi województwa wydawać wiążące wytyczne w zakresie wykonywanych zadań. W końcowej części pisma dyrektor stwierdził (opierając się na ww. piśmie MRiRW z 6 maja 2013 r.), że „...jedynym możliwym rozwiązaniem umożliwiającym zwiększenie limitu na działanie 413-313 w umowie UM03-6933-UM0300011/09 z dnia 27 maja 2009 r. jest spełnienie warunku, o którym mowa w punkcie 2 (ponowna analiza SWOT i określenie na jej podstawie nowego celu szczegółowego i nowego przedsięwzięcia, które ma być realizowane w ramach działania Odnowa i rozwój wsi) przy jednoczesnym zmniejszeniu limitu na całe działanie 413 w tejże umowie w wysokości równej zwiększeniu limitu na działanie 413-313”. (dowód: akta kontroli str. 715-717)

W dniu 8 października 2013 r. BLGD wystąpiła do UMWL o aneksowanie umowy ramowej, w tym o zmianę w budżecie polegającą m.in. na:

<sup>21</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 501.

- zmniejszeniu budżetu LSR o 1.800 tys. zł,
- zmniejszeniu limitu środków na realizację WLSR-MP o 3.186,3 tys. zł,
- zwiększeniu limitu środków na WLSR-ORW o 1.800 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 722-729)

W dniu 29 października 2013 r. Samorząd Województwa zawarł aneks nr 6 do umowy ramowej z BLGD, w którym ustalono budżet na realizację LSR w kwotach zawartych we wniosku z 8 października 2013 r. Zgodnie z prośbą MRiRW wyrażoną w piśmie z 14 sierpnia 2013 r., o wprowadzonej zmianie poinformowano MRiRW.

(dowód: akta kontroli str. 730-731 i 1011-1012)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Urząd nie był konsekwentny w rozpatrywaniu wniosku BLGD o zmianę budżetu na realizację LSR. W wyżej zacytowanym piśmie z 10 lipca 2013 r. jednoznacznie wskazał bowiem, że jedynym możliwym sposobem zmiany w budżecie jest wykonanie ponownej analizy SWOT i określenie na jej podstawie nowego celu szczegółowego i nowego przedsięwzięcia, czego BLGD nie wykonała. Dyrektor DKPE wyjaśnił, że jednak w przypadku BLGD ten warunek nie miał zastosowania, zachodziła zaś okoliczność wskazana przez MRiRW, polegająca na potrzebie pełniejszej realizacji zakładanych wskaźników. Ponowna analiza proponowanych przez BLGD zmian oraz pism MRiRW wykazała, że wniosek o zmianę w budżecie był zasadny, ponieważ dotychczasowy limit zaplanowany na WLSR-ORW w wysokości 1.105 tys. zł był bardzo niski i wynosił 10% (przy średniej dla województwa 50%) i nie gwarantował osiągnięcia zaplanowanych w LSR wskaźników. Ponadto stanowisko MRiRW co do możliwości zmian limitów ewoluowało w miarę upływu czasu. Od zakazu w piśmie z 13 lutego 2013 r., poprzez częściowe przyzwolenie (pismo z 6 maja 2013 r.), do całkowitego zezwolenia (pismo z 14 lutego 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 346-347 i 990-998)

Opis stanu faktycznego

**2.17.** MRiRW występował do UMWL, w trybie art. 7 ust. 2 pkt 3 ustawy o EFRROW, o przedstawienie informacji dotyczących stanu wykorzystania środków w ramach osi Leader, czasu rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy oraz o informację o dodatkowym zadaniu realizowanym przez jedną z LGD.

(dowód: akta kontroli str. 347 i 1005-1010)

**2.18.** W okresie objętym kontrolą Europejski Trybunał Obrachunkowy, Komisja Europejska oraz Minister Finansów nie przeprowadzali w Urzędzie kontroli zadań delegowanych w ramach osi Leader.

(dowód: akta kontroli str. 346)

**2.19.** Według wyjaśnień zastępcy dyrektora DKPE, na bieżąco dokonywano monitoringu wdrażania LSR, pod kątem wykorzystania limitów przyznaných na WLSR w umowach ramowych. Ponadto w IV kwartale 2012 r. przeprowadzona została przez firmę BIOSTAT ewaluacja efektywności działalności LGD oraz realizacji LSR, którą objęto obszar wszystkich LGD z województwa lubelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 345-349)

Celami szczegółowymi ewaluacji było:

- zbadanie rozpoznawalności każdej z 26 LGD z województwa lubelskiego oraz sposobu jej postrzegania przez mieszkańców obszaru, na którym dana LGD działa,
- ocena sposobu i efektywności działania każdej z LGD województwa lubelskiego, ze szczególnym uwzględnieniem stopnia realizacji budżetu LSR oraz poziomu realizacji określonych w LSR wskaźników i mierników rzeczowych.

W raporcie BIOSTAT zawarto sześć wniosków i idące za nimi rekomendacje, na podstawie których DKPE wystosował zalecenia. W odniesieniu do trzech wylosowanych LGD sformułowano następujące zalecenia:

1. BLDG:

- zintensyfikowanie działań związanych ze szkoleniem wnioskodawców w zakresie wypełniania wniosku. Ponadto zauważono, że LGD powinna monitorować wniosek na etapie oceny przez SW, aby nie dochodziło do odmowy przyznania pomocy z powodu niespełniania wymogów formalnych czy też merytorycznych,
- podjęcie działań zmierzających do skuteczniejszego współdziałania z innymi LGD;

- poprawienie stopnia realizacji LSR w zakresie wykorzystania budżetu oraz stopnia osiągnięcia zaplanowanych w LSR wskaźników,
- zmniejszenie kosztu jednostkowego szkolenia,
- poprawienie pracy biura LGD w zakresie doradztwa udzielanego potencjalnym wnioskodawcom, bowiem duża ilość wniosków przypadających na jednego pracownika jest powiązana z małą ilością podpisanych umów w ramach WLSR.

BLGD 6 maja 2013 r. przesłała pismo, z którego wynika, że podjęte zostały działania mające na celu realizację zaleceń. (dowód: akta kontroli str. 676-679)

2. LGD Fundacja „Nasza nadzieja”. Zalecono poprawienie pracy biura w zakresie doradztwa udzielanego potencjalnym wnioskodawcom, bowiem duża ilość wniosków przypadających na jednego pracownika jest powiązana z małą ilością podpisanych umów w ramach WLSR. W odpowiedzi LGD poinformowała DKPE, że z powodu braku środków, usługi doradcze będzie świadczyć nieodpłatnie jeden z członków Zarządu Fundacji. (dowód: akta kontroli str. 680-681)

3. Stowarzyszenie „Poleska dolina Bugu”:

- poprawienie stopnia realizacji wskaźników produktu i rezultatu,
- podjęcie działań zmierzających do skuteczniejszego szkolenia wnioskodawców w ramach zadań realizowanych przez LGD.

Z udzielonej odpowiedzi wynika, że zalecenia zrealizowano.

(dowód: akta kontroli str. 682-683)

**2.20.** Urząd terminowo otrzymywał od LGD roczne sprawozdania z realizacji LSR i z realizacji operacji w ramach FLGD<sup>22</sup>. Prawidłowość ich sporządzenia weryfikowana była podczas kontroli prowadzonych przez DKPE w LGD. Uwagi zgłaszane do sprawozdań dotyczyły najczęściej braku pełnych nazw celów, brak budżetu celów ogólnych i błędne dane dotyczące celów, liczby zrealizowanych zadań, całkowitych wydatków poniesionych w ramach operacji w podziale na zakres rzeczowy zadań, brak numeru i tytułu operacji. Uwagi DKPE zostały uwzględnione poprzez skorygowanie sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 347)

Samorząd Województwa nie ma informacji o wdrożeniu przez LGD ewentualnych programów naprawczych, zaś BLGD nie przekazała do UMWL raportów z własnych ewaluacji. (dowód: akta kontroli str. 944)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Dopiero w 2013 r. dokonano pełnej weryfikacji sprawozdań rocznych z realizacji LSR (były to sprawozdania za 2012 r.). Jak wynika z wyjaśnień kierownika Oddziału Monitoringu i Sprawozdawczości, weryfikację przeprowadzono w oparciu o instrukcję wydaną przez MRiRW 26 listopada 2012 r. Do 2013 r. sprawozdania analizowane były na „...potrzeby bieżące, np. SW korzystał z informacji zawartych w sprawozdaniach za rok 2011 w trakcie przygotowania analizy ryzyka na potrzeby opracowania rocznego planu kontroli LGD w zakresie prawidłowości realizacji LSR na rok 2012 i 2013. (...) Sprawozdania składane za rok 2013 były wrywkowo sprawdzane bezpośrednio po ich złożeniu. W przypadku wykrycia nieprawidłowości LGD została powiadomiona o tym fakcie telefonicznie. Szczegółowa weryfikacja w/w sprawozdań nie została jeszcze zakończona”.

(dowód: akta kontroli str. 950-952)

Opis stanu faktycznego

**2.21.** Urząd otrzymywał od beneficjentów sprawozdania z realizacji operacji, które były jednym z załączników do wniosków o płatność. Weryfikacja sprawozdań odbywała się w oparciu o Kartę weryfikacji. W przypadku braków lub uchybień, wnioskodawcy byli wzywani do ich poprawienia – beneficjenci stosowali się do wezwań. W okresie objętym kontrolą do UMWL wpłynęło 307 ankiet monitorujących, z czego w dwóch podano, że utworzonych zostało siedem sezonowych miejsc pracy (w ankiecie jedynym wskaźnikiem monitorowania była liczba utworzonych miejsc pracy, stałych lub sezonowych). Pozostałe ankiety wykazywały wartości zerowe. (dowód: akta kontroli str. 348, 976)

Ustalono nieprawidłowości

Na próbie 20 losowo wybranych operacji ustalono, że dwóch beneficjentów, mimo upływu terminu, nie złożyło ankiet monitorujących. Dotyczyło to operacji nr UM03—6930-

<sup>22</sup> Ustalono na podstawie dokumentacji pięciu wybranych losowo LGD, wymienionych w przypisie nr 11.

Opis stanu  
faktycznego

UM0340179/10 i UM03—6930-UM0341950/11, dla których termin przekazania ankiety, ustalony w umowach o przyznaniu pomocy, upłynął odpowiednio 31 stycznia 2013 r. i 31 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 751, 778-779)

Dyrektor DKPE nie wyjaśnił przyczyn niewyegzekwowania obowiązku przekazania ankiet monitorujących. Podał natomiast, że po interwencji Urzędu (podczas kontroli NIK) obie ankiety wpłynęły do UMWL. (dowód: akta kontroli str. 795-798)

**2.22.** W latach 2011-2014 Urząd w terminie określonym w § 7 ust. 1 pkt 3 i 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie zakresu sprawozdań dotyczących realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 oraz trybu i terminów przekazywania tych sprawozdań<sup>23</sup>, przekazywał do ARiMR roczne i półroczne sprawozdania z wykonywanych zadań. Według wyjaśnień dyrektora DKPE, Agencja zgłaszała telefonicznie uwagi do niektórych sprawozdań. Korekty sprawozdań przesyłane były pocztą elektroniczną. (dowód: akta kontroli str. 348 i 689-695)

Opóźnienia w przekazaniu sprawozdań rocznych wystąpiły w 2009 r. (dziewięć dni), 2010 r. (trzy dni), zaś sprawozdanie za II półrocze 2009 r. przekazano z 4-dniowym opóźnieniem. Jak wyjaśnił kierownik Oddziału Wdrażania, opóźnienia były spowodowane koniecznością rzetelnego ich przygotowania (za 2008 r.) oraz urlopami i wyjazdami służbowymi dyrektora DKPE i jego zastępcy. (dowód: akta kontroli str. 689-695)

**2.23.** W okresie objętym kontrolą do UMWL wpłynęły trzy skargi, które dotyczyły wyboru operacji przez LGD. Reakcją Urzędu było przeprowadzenie kontroli poprawności oceny i wyboru wniosków. W odniesieniu do skargi na LGD „Poleska Dolina Bugu” (skarga z 2013 r.) zalecono przeprowadzenie ponownej oceny wniosków przez organ decyzyjny LGD. W LGD „Owocowy Szlak” kontrola Urzędu jeszcze się nie zakończyła. Ponadto do UMWL wpłynęła skarga, która dotyczyła rozstrzygnięcia naboru na stanowisko dyrektora biura LGD „Dolina Wieprza i Poru”. W wyniku postępowania wyjaśniającego, Samorząd Województwa zalecił dokonanie powtórnego naboru na stanowisko.

W okresie objętym kontrolą do Samorządu Województwa nie wpłynęły żadne interpelacje poselskie dotyczące działań osi Leader. (dowód: akta kontroli str. 348)

**2.24.** Urząd nie posiada własnych procedur zapobiegających wystąpieniu konfliktu interesów na poszczególnych etapach obsługi działań osi Leader. Z wyjaśnień dyrektora DKPE wynika, że zapobieganie wystąpieniu konfliktu interesów uregulowane jest:

- w ten sposób, że każdy pracownik wykonuje zadania zgodnie z przydzielonym zakresem obowiązków, a jego praca jest nadzorowana przez drugiego pracownika (zasada „dwojga oczu”),
- w Kodeksie postępowania administracyjnego,<sup>24</sup> w zakresie wyłączenia pracowników organu,
- w poświadczeniach wiarygodności składanych corocznie przez Samorząd Województwa do ARiMR.

Według wyjaśnień dyrektora DKPE, w UMWL nie prowadzono bieżącego monitoringu w zakresie występowania konfliktu interesów na etapie oceny i wyboru projektów w LGD. Problematyka ta jest przedmiotem kontroli prowadzonych w LGD w zakresie prawidłowości realizacji LSR. Urząd nie ma informacji o pracownikach UMWL, ARiMR i MRiRW wchodzących w skład LGD. (dowód: akta kontroli str. 348-349)

Z ustaleń kontroli wynika, że prezes BLGD Mariusz K., w okresie realizacji PROW 2007-2013, pełnił następujące funkcje w ARiMR:

- od 28 listopada 2007 r. był dyrektorem Lubelskiego Oddziału Regionalnego ARiMR,
- od 24 czerwca 2008 r. był zastępcą dyrektora Lubelskiego Oddziału Regionalnego ARiMR,
- od 26 sierpnia 2010 r. do 9 października 2011 r. był dyrektorem Mazowieckiego Oddziału Regionalnego ARiMR,

<sup>23</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 427. Do 16 lipca 2009 r. obowiązywało rozporządzenie MRiRW z dnia 5 czerwca 2007 r. w tej samej sprawie, w którym terminy przekazywania sprawozdań rocznych i półrocznych były takie same.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

- od 10 października 2011 r. do 23 kwietnia 2013 r. był zastępcą prezesa ARiMR.  
(dowód: akta kontroli str. 948-949)

Samorząd Województwa Lubelskiego nie był poinformowany o łączeniu stanowisk przez Prezesa BLGD, który podpisywał kierowane do UMWL m.in. wnioski o płatność, dotyczące operacji realizowanych przez LGD w ramach FLGD i WPW, na kwotę 1.331.146 zł (w tym środki EFRROW w kwocie 1.009.022 zł), z czego zrealizowane płatności w okresie łączenia stanowisk wyniosły 1.261.277 zł, w tym 837.862 zł (670.289 zł z EFRROW) w okresie pełnienia funkcji zastępcy prezesa ARiMR.

(dowód: akta kontroli str. 732-733 i 798)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, organizację i funkcjonowanie w Urzędzie systemu nadzoru i kontroli w ramach osi Leader

### 3. Zgodność projektów wdrażanych i realizowanych przez LGD z opracowanymi przez nie lokalnymi strategiami rozwoju, a także z przepisami i procedurami

Opis stanu faktycznego

3.1. Analizą objęto 20 losowo wybranych operacji dotyczących działania WLSR-MP, na które przyznano pomoc w wysokości 413.555 zł. Z dokumentacji (począwszy od weryfikacji wniosku o przyznanie pomocy do zrealizowania płatności) wynika, że były one wdrażane i realizowane zgodnie z LSR, a także z przepisami i procedurami (oprócz terminowości rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy, co opisano w pkt. 2.7).

(dowód: akta kontroli str. 734-794)

3.2. Urząd nie gromadził danych dotyczących kosztów kwalifikowalnych z tytułu wkładu niepieniężnego w operacjach z działania WLSR-MP. W 20 analizowanych operacjach, koszty z tytułu wkładu niepieniężnego zadeklarowało dziewięciu beneficjentów na łączną kwotę 28.742,34 zł (wartość przyznanej pomocy tym beneficjentom wyniosła 178.503 zł). Deklarowany wkład niepieniężny polegał głównie na świadczeniu nieodpłatnej pracy lub usług przez wolontariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 734-794)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Beneficjent jednej z operacji (nr UM03-6930-UM0340627/10), polegającej na zorganizowaniu centrum sportowego – wypożyczalni sprzętu narciarstwa biegowego i nordic walkingu, punktu odpoczynkowego, zadeklarował jako udział własny w finansowaniu zadania m.in. wartość pracy wolontariuszy przez 132 godziny przy modernizacji strony internetowej, którą wycenił na 2.438,04 zł (9,8% przyznanej pomocy). Operacja zakładała m.in. wyremontowanie budynku, zakup sprzętu sportowego.

Na podanej we wniosku o przyznanie pomocy stronie internetowej<sup>25</sup>, nie ma informacji o pomocy z EFRROW uzyskanej przez tego beneficjenta, chociaż – zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 4 „g” umowy o przyznaniu pomocy – był on zobowiązany do informowania i rozpowszechniania informacji o pomocy otrzymanej z EFRROW.

(dowód: akta kontroli str. 741-742, 800-827)

Dyrektor DKPE wyjaśnił, że „...strona internetowa nie była głównym elementem projektu, mimo tego Beneficjent został poinformowany o konieczności zamieszczenia logotypów. W przypadku wytypowania ponownie powyższego projektu do kontroli ex-post przeprowadzona zostanie weryfikacja powyższego zalecenia”.

(dowód: akta kontroli str. 796-798)

Ustalone nieprawidłowości

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

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zgodność wdrażanych i realizowanych projektów z lokalnymi strategiami rozwoju, procedurami i przepisami.

Opis stanu  
faktycznego

#### 4. Osiągnięte efekty wdrażania i poziom wykorzystania środków przeznaczonych na oś Leader w ramach PROW 2007-2013

4.1. Według stanu na koniec 2013 r. LGD miały zakontraktowane dofinansowanie operacji w ramach działań osi Leader na kwotę 229.337,4 tys. zł (w tym także działania wdrażane przez ARiMR). Do UMWL wpłynęło w ramach osi Leader 4.737 wniosków o przyznanie pomocy, na łączną kwotę 352.803,6 tys. zł (w tym 236.674,2 tys. zł na dofinansowanie z EFRROW). Najwięcej wniosków o przyznanie pomocy, tj. 3.907 złożono na działanie WLSR-MP i 688 na WLSR-ORW. Samorząd Województwa zawarł z beneficjentami 2.459 umów, na mocy których przyznano pomoc w wysokości 183.788,6 tys. zł (w tym 131.375 tys. zł z EFRROW), z czego 2.356, na kwotę 142.760,7 tys. zł środków publicznych dotyczyło WLSR (w tym 98.552,6 tys. zł z EFRROW), w tym:

- 486 umów na WLSR-ORW, na mocy których przyznano pomoc z EFRROW w wysokości 72.276,4 tys. zł (76% limitu),
- 1.870 umów na WLSR-MP – przyznano pomoc w wysokości 33.150,6 tys. zł (w tym 26.276,2 tys. zł z EFRROW), co stanowiło 66,2% limitu.

(dowód: akta kontroli str. 828 i 945-946)

Do końca 2013 r. do Urzędu wpłynęło 2.396 wniosków o płatność na kwotę 127.699,8 tys. zł (w tym 94.406 tys. zł z EFRROW). Agencja zrealizowała płatności w odniesieniu do 2.143 wniosków na kwotę 114.339,5 tys. zł. Wysokość wykorzystania limitu środków publicznych, liczona jako stosunek zrealizowanych płatności do limitów zawartych w umowach ramowych z LGD, wynosiła:

- 48,96% w działaniu WLSR-ORW,
- 46,72% w działaniu WLSR-MP,
- 30,90% w działaniu WPW,
- 56,88% w działaniu FLGD.

(dowód: akta kontroli str. 829)

Jak wyjaśnił zastępca dyrektora DKPE „*wykorzystanie limitów środków dostępnych dla LGD liczone na podstawie wypłaconych środków jest niskie, ponieważ nie uwzględnia środków zakontraktowanych (podpisane umowy czynne) oraz wniosków wybranych przez LGD, które obecnie znajdują się w trakcie weryfikacji. Dodatkową przyczyną niskiego wykorzystania środków jest zwiększenie limitów dla LGD realizujących dodatkowe środki (ok. 37 mln zł na działanie WLSR). Aneksy do umów ramowych zostały podpisane na początku 2013 r., co oznacza, że czas na wykorzystanie zwiększonych limitów jest krótki*”.

(dowód: akta kontroli str. 684-685)

Efektami rzeczowymi działań WLSR-ORW było m.in. 273 operacji na kwotę 52.405,4 tys. zł polepszających infrastrukturę publiczną, 220 operacji mających na celu zaspokojenie potrzeb społecznych w zakresie rekreacji (na kwotę 27.694,8 tys. zł) oraz 19 dotyczących zachowania dziedzictwa kulturowego. W zakresie działania WLSR-MP m.in.:

- zorganizowano 384 imprezy kulturalne, rekreacyjne lub sportowe (za 9.802,7 tys. zł),
- wyremontowano 307 świetlic wiejskich (za 8.870,8 tys. zł),
- zbudowano, odbudowano itp. 168 obiektów małej infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej (za 5.223 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 835-840)

4.2. W okresie objętym kontrolą na działanie WLSR-MP gminy złożyły 1.130 wniosków o przyznanie pomocy (28,9% wszystkich wniosków), na łączną kwotę pomocy w wysokości 21.510,2 tys. zł. Samorząd Województwa zawarł z gminami 702 umowy (37,5% wszystkich umów na WLSR-MP), na mocy których przyznano pomoc w wysokości 11.779 tys. zł (w tym 9.769,3 tys. zł z EFRROW). Do końca 2013 r. zrealizowano 550 umów i wypłacono pomoc w kwocie 8.804 tys. zł (w tym 7.601,5 tys. zł z EFRROW). Efektem rzeczowym operacji realizowanych przez gminy było m.in.:

- wyremontowanie lub zmodernizowanie 133 świetlic wiejskich oraz innych obiektów pełniących ich funkcje (kwota pomocy 2.181,5 tys. zł),
- zorganizowanie 134 imprez kulturalnych, rekreacyjnych lub sportowych (pomoc wyniosła 2.113,6 tys. zł),
- wybudowanie, wyremontowanie lub zagospodarowanie obiektów małej infrastruktury turystycznej (kwota pomocy 1.428 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str.988-989)

4.3. Stan realizacji umów zawartych przez UMWL z beneficjentami do zrealizowanych płatności wynosił średnio 68% (wszystkie działania osi Leader obsługiwane przez Urząd), zaś w skrajnych przypadkach od 44% (beneficjenci składający wnioski za pośrednictwem LGD „Owocowy Szlak”) do 90% (wnioskodawcy ze Stowarzyszenia LGD „Promenada S12)<sup>26</sup>. Stan zrealizowanych płatności do limitów wynikających z zawartych umów wynosił:

- w odniesieniu do WLSR-ORW od 12% (Stowarzyszenie LGD "Polesie") do 100% (Stowarzyszenie LGD "Ziemi Chełmskiej"); spośród 26 LGD, sześć osiągnęło wskaźnik realizacji płatności powyżej 90%,
- w odniesieniu do WLSR-MP od 48% (LGD "Owocowy Szlak" i LGD "Małe Mazowsze") do 94% (LGD "Ziemia Biłgorajska"). (dowód: akta kontroli str. 675)

4.4. Na podstawie analizy LSR i sprawozdań z ich realizacji na koniec 2013 r. w trzech LGD o najniższym poziomie realizacji limitów finansowych,<sup>27</sup> ustalono następujące stopnie realizacji wskaźników z lokalnych strategii rozwoju:

1. LGD „Owocowy Szlak”:

a) W celu ogólnym nr 1 „Różnicowanie działalności gospodarczej prowadzonej na obszarze LGD oraz poprawa funkcjonowania gospodarstw rolnych”, ustalone wartości wskaźników rezultatu na koniec 2013 r. osiągnięto na poziomie od 0% do 60% (wartość dziewięciu spośród 14 zaplanowanych wskaźników wynosiła 0%).

Na przykład:

- liczba nowych/udoskonalonych usług turystycznych – 60%,
- liczba osób posiadających wiedzę nt. produktów turystycznych, charakterystycznych dla obszaru LGD – 80%,
- liczba gospodarstw agroturystycznych wykorzystujących odnawialne źródła energii lub ochronę środowiska w swojej działalności (do końca 2015 r.) – 0%,
- powstanie do końca 2015 r. spójnego markowego produktu turystycznego – 0%,
- do końca 2015 r. co najmniej dwa produkty lokalne będą uczestniczyć w systemie certyfikacji i rejestracji – 0%.

Zaplanowane zaś wartości wskaźników produktu zrealizowano od 0% (pięć z 11 wskaźników) do 100% (jeden wskaźnik). Na przykład:

- 20 gospodarstw rozpocznie lub rozwinie działalność agroturystyczną – 20%,
- do końca 2015 r. dwa gospodarstwa zrealizują inwestycje w zakresie przetwórstwa lub uprawy owoców i warzyw – 0%,
- do końca 2015 r. zostanie zrealizowanych 20 projektów z zakresu odnawialnej energii i ochrony środowiska – 0%.

b) W celu ogólnym nr 2 „Ochrona dziedzictwa kulturowego oraz aktywizacja mieszkańców”, ustalone wartości wskaźników rezultatu wykonane były na poziomie od 72% do 100% (jeden wskaźnik zrealizowano w 100% – dotyczył on sporządzenia dwóch aktualizacji LSR na podstawie przeprowadzonych badań lub analiz). Z kolei z dwóch zaplanowanych wartości wskaźników produktu jeden osiągnięto na poziomie 20% (dotyczył odnowienia do końca 2015 r. 10 obiektów zabytkowych lub historycznych; do końca 2013 r. odnowiono dwa obiekty), a drugi – 100% (dotyczył wykonania przez LGD dwóch badań/analiz na temat obszaru objętego LSR). (dowód: akta kontroli str. 912-919)

2. LGD „Małe Mazowsze”:

a) We wszystkich trzech sformułowanych celach ogólnych, wskaźnik oddziaływania na koniec 2013 r. zrealizowano w wysokości wyższej od założonej. I tak:

- wzrost o 25% liczby osób deklarujących poprawę jakości życia do 2015 r. Stan początkowy wynosił osiem osób, na koniec 2013 r. osiągnięto 38 osób, zaś stan

<sup>26</sup> Zrealizowane płatności do limitów określonych w umowach ramowych zawartych przez UMWL z LGD (bez działań realizowanych przez ARiMR).

<sup>27</sup> LGD „Owocowy Szlak”, LGD „Małe Mazowsze”, Stowarzyszenie LGD „Roztocze Tomaszowskie”.

- docelowy wyniósł 58 osób (a zatem stan docelowy w stosunku do stanu początkowego wynosi 725%),
- wzrost odsetka mieszkańców deklarujących poprawę możliwości zatrudnienia na obszarze LGD o 5% do 2015 r. Stan początkowy wynosił cztery osoby, stan na koniec 2013 r. – 10 osób, a stan docelowy to 14 osób (czyli wzrost o 250%).
- b) W celach szczegółowych, z czterech ustalonych wskaźników rezultatu, na koniec 2013 r. w dwóch osiągnięto założone wartości, a w jednym – 0%. I tak:
- wartość wskaźnika liczba osób zwiedzających odnowione obiekty sakralne zrealizowano na poziomie 0%,
  - wartość wskaźnika liczba osób korzystających z infrastruktury sportowo-rekreacyjnej osiągnięto na poziomie 22,6%, a wskaźników liczba osób uczestniczących w imprezach i powstanie trzech nowych / zmodernizowanych / polepszonych usług – w wysokości 100%.
- c) Spośród dziewięciu założonych wskaźników produktu, wartość dwóch (liczba odnowionych, stworzonych obiektów infrastruktury turystycznej oraz liczba przedsięwzięć w zakresie renowacji i oznakowania obiektów sakralnych) wykonano w stopniu 0%, zaś pozostałe zrealizowano na poziomie od 33% do 100% (powstanie trzech materiałów promocyjnych). (dowód: akta kontroli str. 926-927)
3. W określonych trzech celach ogólnych LGD „Roztocze Tomaszowskie” wykonanie wskaźnika oddziaływania na koniec 2013 r. wyniosło 0%<sup>28</sup>. Z kolei wskaźniki rezultatów celów szczegółowych nie określały wielkości stanu początkowego, zaś niżej wymienione w sprawozdaniu z realizacji LSR były niespójne logicznie z podanymi wartościami stanu na koniec 2013 r. i ze stanem docelowym:
- „50 osób rocznie otrzyma pamiątki lub gadżety promocyjne” – zaś stan docelowy wynosił 200 osób,
  - „100 osób rocznie otrzyma broszury, ulotki, foldery oraz inne materiały promujące LGD”, podczas gdy stan docelowy ustalono na 45.000,
  - „30 osób weźmie udział w szkoleniach lub warsztatach o tematyce ekologicznej”, natomiast stan docelowy określono na 50 osób,
  - „o 3 w stosunku do roku 2011, średniorocznie wzrośnie liczba spotkań lokalnych społeczności, odbywających się w budynkach publicznych przeznaczonych na cele szkoleniowe, kulturalne i rekreacyjne”, zaś stan docelowy określono na 7.200.

Na koniec 2013 r. osiągnięto założone wartości jedynie trzech wskaźników produktu, zaś pozostałe wykonano w stopniu od 33% do 93,7%. (dowód: akta kontroli str. 935-939)

Odpowiadając na pytanie kontrolującego: „Dlaczego UMWL zawarł umowy z LGD na realizację LSR, w których niektóre ze wskaźników oddziaływania są sprzeczne logicznie z podanymi stanami początkowymi i docelowymi?”, dyrektor DKPE wyjaśnił, że: „Jednym z warunków pozytywnej oceny wniosku i podpisania umowy było uzyskanie przez LGD w zakresie oceny LSR co najmniej 50% z maksymalnej liczby punktów. Zgodnie z kartą weryfikacji wniosku o wybór LGD do realizacji LSR (KP-009/v.2/z, część C2, pkt 3e) SW oceniał czy wskaźniki są adekwatne do celów i stanowią mierniki ich osiągnięcia jednak brak punktów ww. kryterium nie powodował negatywnych skutków w postaci odrzucenia wniosku LGD. Ponadto w LSR nie są określane stany początkowe wskaźników. LSR stanowiący załącznik do wniosku o wybór LGD, był jedynym załącznikiem, który nie podlegał wezwaniu do usunięcia nieprawidłowości/braków (z wyjątkiem sytuacji, w której stwierdzono niezgodność treści LSR z innymi załącznikami do wniosku lub samym wnioskiem). W związku z powyższym SW nie mógł wezwać LGD do korekty wskaźników (...) W ramach przeglądu i aktualizacji wskaźników w 2013 r. szczególnej analizie poddano wskaźniki produktu i rezultatu, które są wymiernymi efektami realizacji projektów w ramach WLSR. Wskaźniki oddziaływania, jako mniej istotne z punktu widzenia oceny efektywności wdrażania LSR, nie były przedmiotem analizy w ramach przeglądu”.

(dowód: akta kontroli str. 993-998)

<sup>28</sup> Stan na koniec 2013 r. równał się stanowi początkowemu, zaś zakładano wzrost np. liczby turystów lub spadek bezrobocia.

W pierwszej połowie 2011 r. wszystkie LGD zaktualizowały swoje LSR, w tym wskaźniki, poprzez wprowadzenie matryc logicznych przedsięwzięć lub formę opisową przedsięwzięć. Zastępca dyrektora DKPE wyjaśnił, że w 2013 r. Samorząd Województwa przeprowadził przegląd wszystkich LSR pod kątem osiągnięcia planowanych wskaźników oraz wykorzystania budżetów. Analiza wskaźników, przeprowadzona w oparciu o sprawozdania roczne LGD z realizacji LSR, wykazała w wielu przypadkach przekroczenie planowanych wartości docelowych wskaźników, w szczególności wskaźników rezultatu. Wyniki analizy przekazano do MRiRW, który w dniu 11 kwietnia 2013 r. zwrócił się o ponowne przeprowadzenie analizy z zastrzeżeniem, aby przed jej przeprowadzeniem dokonać aktualizacji wskaźników, poprzez dostosowanie wartości docelowych do stanu faktycznego, tak aby poziom realizacji każdego z osobna nie przekraczał 100%. W związku z tym Samorząd Województwa wystąpił do wszystkich LGD z informacją o konieczności dokonania ponownej analizy oraz związaną z tym potrzebą aktualizacji wskaźników. W efekcie wszystkie LGD dokonały w II połowie 2013 r. aktualizacji LSR.

(dowód: akta kontroli str. 844-845)

**4.5.** Według danych UMWL, do końca 2013 r. złożono 428 wniosków o przyznanie pomocy na operacje mające znaczenie prorodzinne w ramach działań osi Leader (za operacje prorodzinne przyjęto wykonywanie placów zabaw i organizację festynów). Zawarto 274 umowy o przyznaniu pomocy, z czego do końca 2013 r. zakończono 203 operacje, których wartość (koszty kwalifikowalne) wyniosła 7.135,2 tys. zł, zaś zrealizowane z EFRROW płatności wyniosły 5.414,1 tys. zł. Efektem rzeczowym tych operacji było utworzenie lub zmodernizowanie 149 placów zabaw oraz zorganizowanie 80 festynów.

(dowód: akta kontroli str. 841)

Zastępca dyrektora DKPE wyjaśnił, że: „LSR realizowane w Województwie Lubelskim nie wykluczają realizacji projektów prorodzinnych. W ramach kryteriów, na podstawie których LGD dokonuje wyboru projektów do dofinansowania nie odnotowano jednak przypadków kryteriów, które dotyczyłyby tego zagadnienia, co oznacza, że brak jest preferencji w tym zakresie, tj. premiowania przy ocenie w przypadku, gdy projekt dotyczy wsparcia dla rodzin zamieszkujących obszary wiejskie. PROW 2007-2013 nie wymagał od LGD wprowadzenia preferencji dla takich projektów. SW nie weryfikował LSR pod tym kątem oraz nie zachęcał LGD do umieszczania działań promujących politykę prorodziną, ponieważ dokumenty programowe PROW 2007-2013 nie wskazywały konkretnych obszarów wsparcia w ramach osi Leader. Przedsięwzięcia i kierunki działania każdej z LSR zostały wypracowane w oparciu o konsultacje społeczne”.(dowód: akta kontroli str. 986-987)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie osiągnięte efekty wdrażania osi Leader. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że zagrożone jest pełne wykorzystanie środków finansowych przewidzianych na poszczególne działania osi Leader oraz realizacja niektórych wskaźników wpisanych do LSR.

#### IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli<sup>29</sup>, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu pełne wykorzystanie limitów finansowych na działania osi Leader, w tym terminowe rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy (w przypadku opóźnień, informowanie wnioskodawców o przyczynach) oraz wykonanie przez LGD wskaźników realizacji LSR.
2. Zgodnie z § 33 ust. 1 rozporządzenia w sprawie WLSR informowanie co kwartał LGD o zawartych umowach z beneficjentami oraz o wysokości środków wypłaconych z tytułu pomocy.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

3. Wyegzekwowanie od beneficjenta operacji nr UM03-6930-UM0340627/10 obowiązku zamieszczenia na stronie internetowej informacji o pomocy uzyskanej z EFRROW.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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

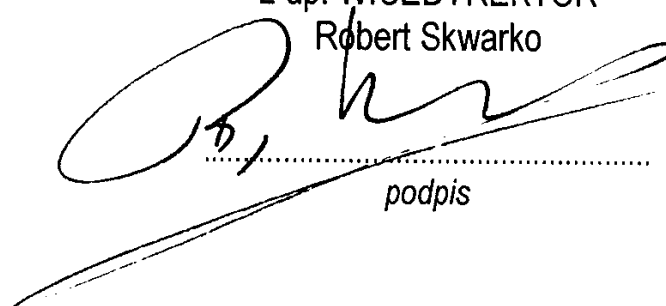
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 13 października 2014 r.

DYREKTOR DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku  
z up. WICEDYREKTOR  
Robert Skwarko



.....  
podpis

