



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-012-01/2014  
P/14/052

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/052 - Wykorzystanie środków publicznych na wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju <sup>1</sup> w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 <sup>2</sup> .
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
<i>Kontroler</i>	Piotr Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90637 z dnia 23 maja 2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1 – 4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, ul. Ligonía 46, 40 – 037 Katowice <sup>3</sup> .
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Mirosław Sekuła, Marszałek Województwa Śląskiego <sup>4</sup> .

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>5</sup>, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

*Uzasadnienie oceny ogólnej*

NIK pozytywnie ocenia proces przygotowania Urzędu do wdrażania PROW, terminowe opracowanie oraz wykonanie rocznych planów informowania i rozpowszechniania informacji o PROW, ogłoszenie i przeprowadzenie naboru na wybór Lokalnych Grup Działania<sup>6</sup>, tj. podmiotów realizujących LSR, tryb ogłaszania informacji o naborach projektów dofinansowanych w ramach osi Leader.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m. in.:

- przypadków nieprzekazywania lokalnym grupom działania informacji o zawartych umowach, na podstawie których jest przyznawana pomoc oraz informacji o wysokości środków wypłaconych z tytułu tej pomocy bądź opóźnionego ich przekazywania,
- wykonywania przez Zastępcę Dyrektora Wydziału Terenów Wiejskich kompetencji kontrolnych przysługujących Marszałkowi Województwa Śląskiego wobec podmiotów wdrażających lokalne strategie rozwoju bez pisemnego upoważnienia organu,

<sup>1</sup> Zwanym dalej „LSR”.

<sup>2</sup> Zwanego dalej „PROW”.

<sup>3</sup> Zwany dalej „Urzędem”.

<sup>4</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązki kierownika Urzędu wykonywali: Janusz Moszyński od 27 listopada 2006 r. do 12 stycznia 2008 r., Bogusław Śmigielski od 12 stycznia 2008 r. do 2 grudnia 2010 r., Adam Matusiewicz od 2 grudnia 2010 r. do 21 stycznia 2013 r.

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>6</sup> Zwanym dalej „LGD”.

- opóźnionego przekazania Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>7</sup> trzech rocznych planów audytu oraz dwóch rocznych sprawozdań z realizacji tych zadań, a także dwóch sprawozdań ze zrealizowanych zadań audytowych,
- podejmowania z opóźnieniem (po upływie 6 miesięcy) działań wobec dwóch LGD zmierzających do usunięcia stwierdzonych w ich działalności nieprawidłowości; aprobowania w jednym przypadku nierzetelnych danych o organie nadzoru; braku działań zmierzających do określenia przez trzy LGD mierników rzetelnie odzwierciedlających stopień wdrażania strategii; nierzetelnych danych w trzech LSR o kwalifikacjach członków ich rad oraz charakterystyki członków tych grup.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

*Opis stanu faktycznego*

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

1.1. Przygotowania do wdrażania działań w ramach PROW 2007-2013, w tym osi Leader, rozpoczęto w 2006 r. Dalsze czynności dotyczyły m.in. opracowania 29 lipca 2008 r. harmonogramu dostosowania Urzędu do realizacji zadań delegowanych w ramach PROW, zmiany regulaminu organizacyjnego Urzędu uchwałą Zarządu Województwa Śląskiego nr 2254/198/III/2008 z 23 września 2008 r. w zakresie zadań realizowanych przez Wydział Terenów Wiejskich, sporządzenia wykazu komórek organizacyjnych zaangażowanych w realizację zadań.

Harmonogram dostosowania Urzędu do realizacji zadań delegowanych w ramach PROW określał planowane terminy realizacji poszczególnych zadań na III i IV kw. 2008 r.

Gotowość Urzędu do zawarcia umowy delegowania zadań agencji płatniczej została wyrażona uchwałą Zarządu Województwa Śląskiego nr 52/230/III/2009 z 20 stycznia 2009 r.

Urząd zgłosił MRiRW i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>8</sup> deklaracje gotowości wykonywania zadań instytucji zarządzającej w odniesieniu do działania wdrażania lokalnych strategii rozwoju w dniu 20 sierpnia 2009 r., a działań dotyczących wdrażania projektów współpracy oraz funkcjonowania lokalnej grupy działania - 8 lipca 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 967 – 974, 996, 1231, 1275 – 1281)

1.2. Przed przystąpieniem do wykonywania zadań instytucji zarządzającej w ramach działania 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” dla małych projektów<sup>9</sup>, Urząd osiągnął zakładany stan przygotowań, zgodny z wymaganiami § 7 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 6 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań instytucji zarządzającej wykonywanych przez niektóre podmioty jako zadania delegowane oraz sposobu ich wykonywania w ramach PROW na lata 2007-2013<sup>10</sup>, a w szczególności:

1.2.1. Wszystkie procedury wymagane do obsługi Osi Leader zostały przyjęte w terminie. Urząd wykonując czynności związane z przyjmowaniem wniosków o pomoc oraz zawieraniem umów posiadał już przyjętą procedurę obsługi wniosków

<sup>7</sup> Zwanemu dalej „MRiRW”.

<sup>8</sup> Zwanej dalej „ARiMR”.

<sup>9</sup> Zwanego dalej „działaniem WLSR-MP”.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 150, poz. 1067 ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem MRiRW z 6 sierpnia 2007 r.”.

o przyznanie pomocy w ramach działania „Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju” dla operacji, które nie odpowiadają warunkom przyznania pomocy w ramach działania osi 3 PROW 2007-2013, ale przyczyniają się do osiągnięcia celów tej osi i są zgodne z celem LSR (małe projekty)<sup>11</sup>. Zarząd Województwa Śląskiego przyjmował oraz aktualizował procedury wymagane do obsługi PROW na bieżąco. Przykładowo, procedurę wyboru LGD otrzymaną 20 października 2008 r. oraz procedurę obsługi wniosku o przyznanie pomocy w ramach działania 431 dot. funkcjonowania LGD, nabywania umiejętności i aktywizacji z dnia 24 września 2008 r. przyjęto 6 listopada 2008 r. Zakres przyjętych procedur był zgodny z § 6 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia MRiRW z 6 sierpnia 2007 r.

(dowód: akta kontroli str. 1236 – 1250)

**1.2.2.** Realizacją zadań związanych z wdrażaniem PROW, w tym zadań delegowanych zajmował się Wydział Terenów Wiejskich, w tym referaty: Wdrażania PROW, Kontroli PROW, Obsługi PROW, Autoryzacji Płatności PROW. Pracownikom tych komórek ustalono pisemnie zakresy obowiązków obejmujące zadania związane z PROW i zostali oni przeszkoleni w zakresie zadań związanych z realizacją PROW.

(dowód: akta kontroli str. 836 – 885, 920, 1231 – 1232)

Pracownicy posiadali upoważnienia Zarządu Województwa Śląskiego do załatwiania spraw związanych z działaniem WLSR-MP, nadane uchwałą nr 2165/197/III/2008 z dnia 18 września 2008 r.<sup>12</sup>, co było zgodne z § 5 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>13</sup>.

W strukturze organizacyjnej Wydziału w latach 2009 – 2013 nie zachodziły istotne zmiany, a zatrudnienie osób wdrażających PROW zwiększyło się z 46 pełnozatrudnionych na koniec 2009 r. do 51 na koniec 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 728, 978, 995)

**1.2.3.** W Urzędzie zapewniono system rejestracji i przechowywania, w formie elektronicznej, pozyskanych, zgromadzonych i opracowanych informacji i danych dotyczących wdrażania PROW, co odpowiadało wymogom § 5 rozporządzenia MRiRW z 6 sierpnia 2007 r.

**1.2.4 .** W Urzędzie zapewniono prowadzenie papierowego i elektronicznego rejestru złożonych wniosków, umów, na podstawie których przyznawana była pomoc finansowa, a także informacji o odmowie przyznania pomocy, co zgodne było z § 4 ust. 1 i ust. 5 rozporządzenia MRiRW z 6 sierpnia 2007 r. Rejestr elektroniczny złożonych wniosków i zawartych umów począwszy od stycznia 2009 r. prowadzony był przy użyciu własnej aplikacji Urzędu, a po uruchomieniu aplikacji dostarczonej przez ARiMR o nazwie OFSA PROW – DD w tej aplikacji (od stycznia 2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1251)

**1.2.5.** Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia MRiRW z 6 sierpnia 2007 r. w Urzędzie zapewniono bezpieczeństwo informacji, danych i dokumentów związanych z wykonywaniem zadań instytucji zarządzającej, m.in. poprzez zastosowanie się do wytycznej ARiMR dotyczącej bezpieczeństwa zasobów

<sup>11</sup> Zwane dalej „działaniem WLSR-MP”. Procedurę nr KP-017 przyjęto 18 sierpnia 2009 r.

<sup>12</sup> [http://rop.silesia-region.pl/strona\\_n.php?jezyk=pl&grupa=24&id\\_menu=36&id=28594](http://rop.silesia-region.pl/strona_n.php?jezyk=pl&grupa=24&id_menu=36&id=28594).

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 138, poz. 868 ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem WLSR”.

informacyjnych opartej na ówczesnej normie ISO/IEC 27002. Ponadto wszyscy pracownicy odpowiedzialni za realizację działań PROW zostali odpowiednio przeszkoleni w sposobie posługiwania się zarówno dokumentacją papierową, jak i wykorzystywanymi systemami informatycznymi. Pracownicy Wydziału Terenów Wiejskich uzyskali dostęp do dysków sieciowych zabezpieczonych na serwerach Urzędu, które były na bieżąco archiwizowane, logowanie odbywało się poprzez hasła zmieniane w cyklach miesięcznych, wprowadzono również strefy z ograniczonym dostępem osób trzecich.

(dowód: akta kontroli str. 996, 1233 – 1234)

**1.3.** Na próbie dwóch LGD „Brynica to nie granica” oraz „Żywiecki Raj” stwierdzono, że opracowane przez nie LRS zawierały zapisy wskazujące na powiązanie z innymi dokumentami o charakterze planistycznym o charakterze strategicznym, obowiązującymi dla województwa, a w szczególności z przyjętą przez Sejmik Województwa Śląskiego „Strategią Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2015”.<sup>14</sup> W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich założono w niej m.in. działania na rzecz utrzymania i rozbudowy wielofunkcyjności środowisk wiejskich, potencjału rekreacyjnego, więzi z dużymi zespołami miejskimi. Wskazano, że wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich może być nie tylko czynnikiem zwiększającym konkurencyjność regionu, ale także czynnikiem kształtowania jakości środowiska oraz ochrony dziedzictwa kulturowego regionu.

W LSR realizowanej przez LGD „Żywiecki Raj” zawarto sformułowania o jej zgodności ze Strategią, w szczególności jej trzema priorytetami: wzrostu wykształcenia mieszkańców oraz rozwoju ich zdolności adaptacyjnych do zmian społeczno-gospodarczych, wzrostu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, w tym małych i średnich przedsiębiorstw, poprawy jakości środowiska przyrodniczego i kulturowego, w tym zwiększenia atrakcyjności terenu. Zawarto także stwierdzenia o zgodności z innymi strategiami tj.: Strategią Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Powiatu Żywieckiego, Strategią Rozwoju Euroregionu Beskidy, Strategią Rozwoju Turystyki w województwie śląskim w latach 2004 -2013.

(dowód: akta kontroli str. 638 – 670)

W LSR realizowanej przez LGD „Brynica to nie granica” zawarto sformułowania o jej zgodności ze Strategią Rozwoju Kraju na lata 2007-2015. W dalszej treści przywołano priorytety, których realizację winny stanowić określone działania. Przykładowo dla priorytetu wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki działaniami służącymi jego realizacji były: rozwój przedsiębiorczości, zwiększanie dostępu do zewnętrznego finansowania inwestycji, podniesienie poziomu technologicznego gospodarki przez wzrost nakładów na badania i rozwój oraz innowacje, rozwój sektora usług. W odniesieniu do zgodności z Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Śląskiego stwierdzenie o występowaniu tej zgodności uzasadniono wyszczególniając szereg przyjętych w programie priorytetów np. badania i rozwój technologiczny (B+R), innowacje i przedsiębiorczość, turystykę, kulturę., środowisko, transport, infrastrukturę edukacyjną. Dodatkowo zawarto stwierdzenie o zgodności LSR z PROW wymieniając trzy jego osie.

(dowód: akta kontroli str. 953 – 966)

---

<sup>14</sup> Strategię tę przyjęto uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego Nr I/24/1/2000 z dnia 25 września 2000 r., zwana dalej „Strategią”.

1.4. W procesie przygotowania oraz obsługi działania WLSR-MP Urząd nie zidentyfikował żadnych problemów, ani nie zgłaszał instytucji zarządzającej lub agencji płatniczej propozycji uproszczenia przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 727, 976)

*Uwagi dotyczące  
badanej działalności*

Stwierdzono, że Wydział Terenów Wiejskich nie kwestionował sposobu realizacji przez ww. dwie LGD wymogu określenia w LSR powiązań strategii z innymi dokumentami planistycznymi związanymi z obszarem objętym LSR. Zdaniem NIK, w objętych kontrolą LSR spełniono wprawdzie wymóg określenia powiązań LSR z innymi dokumentami planistycznymi związanymi z obszarem objętym LSR, który wynikał z pkt 14 załącznika nr 1 do rozporządzenia MRiRW 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>15</sup>, lecz sposób realizacji tego wymogu, w ocenie NIK, był zbyt ogólny. Polegał on bowiem na przywołaniu treści innych dokumentów planistycznych w bardzo obszernym zakresie, bez wskazania konkretnych działań określonych w LSR, służących realizacji przytoczonych priorytetów lub celów. Przykładowo:

a) LGD „Żywiecki raj” wskazując na powiązania ze Strategią przytoczyła szereg zapisów dotyczących zasobów ludzkich i ich mobilności na rynku pracy. Jako jeden z trzech priorytetów Strategii przekładający się na LSR, LGD wyszczególniła „wzrost wykształcenia mieszkańców oraz rozwój ich zdolności adaptacyjnych do zmian społeczno-gospodarczych”, jednakże żaden z celów określonych w LSR nie dotyczył tego priorytetu;

(dowód: akta kontroli str. 638 – 655)

b) LGD „Brynica to nie granica”, wskazując na powiązania ze Strategią Rozwoju Kraju na lata 2007 - 2015 przytoczyła działania dotyczące zwiększania dostępu do zewnętrznego finansowania inwestycji, niezbędnego małym i średnim przedsiębiorstwom oraz wzrostu efektywności instytucjonalnej obsługi rynku pracy, jednakże żaden z celów ogólnych i szczegółowych określonych w LSR nie dotyczył tych zagadnień.

(dowód: akta kontroli str. 953 – 957)

Z uwagi na ogólny charakter zapisów odnoszących się m.in. do celów strategicznych, oceny stanu aktualnego oraz postulowanych działań, zawartych zarówno w Strategii, jak i w LSR, dokumenty te pozostawały spójne, pomimo wprowadzanych zmian.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że zgodnie z rozporządzeniem MRiRW w sprawie kryteriów i sposobu wyboru LGD, w trakcie konkursu ogłoszonego w 2008 r., LSR podlegała ocenie pracowników Referatu Wdrażania PROW wg załączników do ww. rozporządzenia, a wynik tej oceny decydował o przyznaniu bądź o nieprzyznaniu pomocy ze środków osi 4 Leader. W trakcie tej oceny LSR nie podlegała uzupełnieniom, a jedyną formą egzekwowania zapisów rozporządzenia była forma klasyfikacji punktowej. Wybór LGD został dokonany na podstawie liczby uzyskanych punktów w ramach ocen, a ocena LSR podlegała kryteriom obligatoryjnym, których niespełnienie skutkowałoby niewybraniem LGD do realizacji LSR. Wszystkie złożone do oceny LSR spełniały powyższe wymogi.

(dowód: akta kontroli str. 727 – 728, 976 – 977)

<sup>15</sup> Dz. U. z 2013 poz. 861, zwane dalej „rozporządzeniem MRiRW w sprawie kryteriów i sposobu wyboru LGD”.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## **2. Wykonanie 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.** Urząd terminowo opracował oraz przekazał MRiRW roczne plany informowania i rozpowszechniania informacji o PROW dotyczące lat 2009 – 2014. Plany te uzyskały zatwierdzenie MRiRW. Powyższe działania były zgodne z §§ 18 i 19 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu sprawowania nadzoru nad podmiotami, które wykonują jako delegowane zadania instytucji zarządzającej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.<sup>16</sup>

Roczne plany komunikacyjne na 2007 r. oraz 2008 r. zostały sporządzone i przekazane MRiRW pismem z 29 listopada 2007 r., co odbiegało od terminów określonych w §§ 18 i 19 ww. rozporządzenia, jednakże było spowodowane trwającymi w tym czasie w Ministerstwie pracami nad wytycznymi oraz było zgodne z treścią otrzymanego z MRiRW pisma z 5 listopada 2007 r., wyznaczającego termin przedłożenia planów do 30 listopada 2007 r. oraz zawierającego wytyczne dla urzędów marszałkowskich dot. sporządzania planów.

Po uwagach dotyczących m.in. uszczegółowienia, uzupełnienia i zwymiarowania skali niektórych działań informacyjnych objętych planem, zgłoszonych przez MRiRW, Wydział Terenów Wiejskich przesłał skorygowane plany na 2007 r. i 2008 r. w określonym przez MRiRW terminie 21 grudnia 2007 r., który zatwierdził je 7 stycznia 2008 r.

Realizacja ww. planów polegała m.in. na organizacji szkoleń, warsztatów, konferencji i publikacji informacji.

Wydatki Urzędu związane z realizacją przedsięwzięć informacyjnych ujętych w planach wyniosły łącznie w latach 2008 – 2013 688,2 tys. zł, w tym w 2012 r. – 194,7 tys. zł, w 2013 r. – 165,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 507, 727, 975 – 976, 925 – 951, 981 – 994)

*Uwagi dotyczące badanej działalności*

Urząd nie dysponował analizami skuteczności realizacji planów informacyjnych. Dyrektor Wydziału Terenów Wiejskich wyjaśnił, że informacje o odbiorze prowadzonych działań pozyskiwane są w czasie szkoleń i spotkań, w tym z bezpośrednich kontaktów z beneficjentami. Składający wyjaśnienia podniósł także, że nie zdefiniowano samego terminu „skuteczności” w odniesieniu do polityki informowania o PROW. Zdaniem NIK, z uwagi na wzrastające wydatki na działania informacyjne (w 2008 r. wyniosły 47,2 tys. zł, w 2009 r. 60,3 tys. zł, w 2010 r. 86,7 tys. zł, itd.) oraz ukierunkowanie tych działań do ogółu mieszkańców, zasadnym jest dokonywanie oceny ich odbioru oraz skuteczności. Podane w wyjaśnieniach informacje pozyskiwane w czasie szkoleń i spotkań, dotyczyć mogły jedynie wąskich grup odbiorców (LGD, beneficjenci) i nie były dostępne w formie dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 727, 975 – 976)

*Opis stanu faktycznego*

**2.2.** Ogłoszenie naboru wniosków lokalnych grup działania na realizację LSR opublikowano 30 września 2008 r.<sup>17</sup>, co było zgodne z wymogami wynikającymi z art. 37 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 163 poz. 1160 ze zm., zwanego dalej „rozporządzeniem MRiRW z 31 sierpnia 2007 r.”

<sup>17</sup> [http://prow.slaskie.pl/index.php?grupa=2&art1=1222753716&art=1&id\\_m=&kat=&katrodzic=](http://prow.slaskie.pl/index.php?grupa=2&art1=1222753716&art=1&id_m=&kat=&katrodzic=)

Proces zawierania umów przeprowadzono w maju 2009 r., zawierając z 15 stowarzyszeniami (LGD) umowy o warunkach i sposobie realizacji LSR (umowy ramowe).

W umowach ramowych prawidłowo określano wysokość środków na poszczególne działania osi Leader, co sprawdzono na podstawie losowo wybranej próby pięciu umów. Działania Urzędu były w tym zakresie zgodne z art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich<sup>18</sup> oraz § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia MRiRW w sprawie kryteriów i sposobu wyboru LGD.

(dowód: akta kontroli str. 559 – 562, 671 – 675, 730 – 734, 886 – 892, )

**2.3.** Na podstawie próby trzech LGD<sup>19</sup> ustalono, że we wszystkich przypadkach ich członkami zwyczajnymi były osoby fizyczne i prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego, jednakże z wyłączeniem samorządu wojewódzkiego.

Stowarzyszenia te, oprócz walnego zebrania członków, zarządu i organu kontroli wewnętrznej, posiadały radę, do której wyłącznej właściwości należał wybór operacji do realizacji w ramach LSR. W dwóch z trzech kontrolowanych stowarzyszeń właściwie określono organ sprawujący nadzór.

W powyższym zakresie spełnione zostały wymogi wynikające z art. 15 ust. 2 ustawy o WROW. Zakres LSR opracowanych przez ww. stowarzyszenia uwzględniał m.in. opis procesu budowania partnerstwa, strukturę rady, zasady i procedury funkcjonowania LGD oraz organu decyzyjnego, co spełniało wymogi określone w załączniku nr 1 do rozporządzenia MRiRW w sprawie kryteriów i sposobu wyboru LGD.

W statucie jednego stowarzyszenia zawarto zapisy o możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Urząd nie gromadził danych, które z LGD korzystają z możliwości prowadzenia takiej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 998 – 1003)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

**2.3.1.** Pomimo że Stowarzyszenie LYSKOR z siedzibą w Pstrążnej wskazało w dokumentach rejestrowych, ujawnionych w Krajowym Rejestrze Sądowym, jako organ nadzoru - Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach, co było niezgodne z postanowieniami art. 15 ust. 2, pkt 2 ustawy o WROW, do czasu kontroli NIK nie podjęto działań zmierzających do usunięcia tej nieprawidłowości.

Dyrektor Wydziału wyjaśniając przyczyny niewyegzekwowania od ww. podmiotu prawidłowego ujawnienia w KRS organu nadzoru stwierdził m.in., że „Pełny odpis KRS został złożony jako załącznik obowiązkowy do wniosku o Wybór LGD do realizacji LSR dnia 15.01.2009r. Na tym etapie weryfikacji w szczególności podlegał skład Zarządu, cele i aktualność dokumentu. Natomiast dane dotyczące zmiany organu sprawującego nadzór zostały zgłoszone przez LGD po czym zatwierdzone przez Sąd Rejonowy w Gliwicach dnia 12.12.2008r. a więc przed dniem złożenia wniosku o Wybór LGD. Do kompetencji Sądu należy weryfikacja czy dołączone do wniosku dokumenty są zgodne pod względem formy i treści z przepisami prawa oraz czy zgłoszone dane są zgodne z rzeczywistym stanem, a w przypadku stwierdzenia takich niezgodności to Sąd winien wezwać do uzupełnień

<sup>18</sup> Dz. U. z 2013 poz. 173, zwana dalej „ustawą o WROW”.

<sup>19</sup> Próba obejmowała stowarzyszenia: Partnerstwo Północnej Jury, LYSKOR, Cieszyńska Kraina.

wnioskodawcę przed zarejestrowaniem zmian. Należy także nadmienić, że na etapie tworzenia/przekształcania się LGD w nowym okresie programowania 2007-2013, Sąd rejestrowy doręczył Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa Śląskiego jako organowi nadzorującemu jedynie statut LGD wyznaczając termin na ustosunkowanie się do zapisów w nim zawartych”.

(dowód: akta kontroli str. 132, 499, 556)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, gdyż kompetencje Marszałka Województwa Śląskiego do sprawowania nadzoru nad ww. stowarzyszeniem zobowiązywały go do podjęcia stosownych działań, niezależnie od działań, które mógł i powinien podjąć sąd rejestrowy.

**2.3.2.** Zakres informacji zawartych w lokalnych strategiach rozwoju wszystkich objętych próbą LGD (na moment zawarcia przez samorząd województwa umów o warunkach i sposobie realizacji LSR, a także mimo późniejszego ich aneksowania) obejmował wprawdzie elementy wymienione w załączniku nr 1 do rozporządzenia MRiRW w sprawie kryteriów i sposobu wyboru LGD, ale był – w ocenie NIK – ogólny.

Nie zawarto tam bowiem informacji o kwalifikacji i doświadczenia poszczególnych osób wchodzących w skład organu decyzyjnego, a także charakterystyki niektórych członków LGD lub zawarto ich nieprawidłową charakterystykę.

Dyrektor Wydziału Terenów Wiejskich wyjaśnił, że przepisy rozporządzenia MRiRW z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru LGD (...) nie zawierają zapisów szczegółowych co do formy, w jakiej ta charakterystyka ma zostać przedstawiona w LSR, a niefortunne sformułowania nie odnosiły się do obligatoryjnych elementów LSR.

NIK nie podziela tych wyjaśnień, gdyż nieprawidłowości te dotyczyły:

- rady LGD LYSKOR, która składała się z 7 osób, lecz odnośnie do ich kwalifikacji i doświadczenia zapisano ogólnie, że „Wśród kluczowych kwalifikacji członków Rady – organu decyzyjnego LGD – można wskazać m.in.: doświadczenie przy realizacji projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej, współudział w opracowaniu studiów wykonalności oraz sporządzaniu analiz ekonomicznych i finansowych projektów, współpraca przy wdrażaniu schematu I Leader, uprawnienia audytora wewnętrznego, certyfikat językowy LCCI Second Level, uczestnictwo w pilotażowym programie Leader+, udokumentowana wiedza z zakresu podejścia Leader (zaświadczenia z Centrum Rozwoju Obszarów Wiejskich w Rybniku)”, natomiast brak było informacji o kwalifikacjach poszczególnych osób,
- większości członków LGD LYSKOR, gdyż spośród 51 członków (wg stanu na maj 2009 r.) jakiegokolwiek dane charakteryzujące zawarto jedynie w 10 przypadkach, w tym w dwóch przypadkach dot. gmin był to skrót „jst”, trzy osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą wykazano nieprawidłowo jako osoby prawne, a błędne zapisy powielano w kolejnych wersjach dokumentu stanowiących załącznik nr 1 do aneksów sporządzonych do umowy ramowej, w tym w dokumencie przyjętym aneksem nr 7 z 18 czerwca 2014 r.,
- rady LGD Cieszyńska Kraina, która składała się z 17 osób, a odnośnie do ich kwalifikacji i doświadczenia zapisano ogólnie, że posiadają różnorodne kwalifikacje przydatne przy dokonywaniu oceny i wyboru operacji,

- 23 członków LGD Cieszyńska Kraina, gdyż na moment zawarcia umowy ramowej (maj 2009 r.) pięciu z nich, bądź prowadzoną przez nich działalność określono nieprecyzyjnie, jako cyt. „Towarzystwo”, „Stowarzyszenie”, „Ośrodek Kultury”, a spośród 18 członków założycieli będących osobami prawnymi - osiem gmin - opisano jako „Administracja samorządowa”, ponadto jednego przedsiębiorcę działającego pod firmą Kamtex scharakteryzowano nieprawidłowo jako osobę prawną.

Zapisy te powielano w kolejnych wersjach dokumentu stanowiących załącznik nr 1 do aneksów sporządzonych do umowy ramowej, w tym w dokumencie przyjętym aneksem nr 6 z 27 marca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 130, 551, 578 – 580, 691 – 694, 701 – 725)

- rady LGD Partnerstwo Północnej Jury, która składała się z 18 osób, a odnośnie do ich kwalifikacji i doświadczenia zapisano ogólnie, że są to osoby wykwalifikowane, doświadczone, które od lat zajmują się wielofunkcyjnym rozwojem obszarów wiejskich, jak i jego poszczególnymi komponentami,
- 50 spośród 139 członków LGD Partnerstwo Północnej Jury, o których (wg stanu na maj 2009 r., tj. w dniu zawarcia umowy ramowej napisano ogólnie, że są osobami fizycznymi, w 4 przypadkach podano skróty i nazwy firm, w 3 przypadkach członków scharakteryzowano jako „sport”, „OSP”, „Prezes OSP Przyrów”, „turystyka”.

Zapisy te powielano w kolejnych wersjach dokumentu stanowiących załącznik nr 1 do aneksów sporządzonych do umowy, w tym w dokumencie przyjętym aneksem nr 14 z 6 marca 2014 r., w którym 33 osoby (na 89 członków lub partnerów) scharakteryzowano jako „osoba fizyczna”, 4 osoby scharakteryzowano jako „sport”, itd.

(dowód: akta kontroli str. 132, 557 – 558, 504 – 505, 921 – 922)

**2.3.3.** W przypadku LGD Partnerstwo Północnej Jury dane dotyczące struktury i składu organu decyzyjnego jego członków, zawarte w LSR, stanowiącej załącznik do umowy ramowej (z 22 maja 2009 r.) w brzmieniu wynikającym z aneksu nr 8 zawartego 5 lutego 2013 r., były niezgodne ze stanem faktycznym wynikającym z podjętej 1 lutego 2013 r. uchwały walnego zgromadzenia, którą zmieniono skład rady. Niezgodność dotyczyła dwóch członków. Zawierając kolejne aneksy: nr 9 w dniu 18 lutego 2013 r., nr 10 w dniu 28 marca 2013 r., a także podpisując aneksy nr 11, 12 i 13 – z 23 grudnia 2013 r. nie uwzględniono składu rady wynikającego z uchwały walnego zebrania członków z 1 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 487 – 497)

Dyrektor Wydziału Terenów Wiejskich wyjaśniając przyczyny niezwyfikowania na moment zawierania w dniu 5 lutego 2013 r. aneksu do umowy prawidłowości danych o władzach stowarzyszenia podał, że wniosek o zawarcie tego aneksu wpłynął 18 grudnia 2012 r., tj. przed wyborami władz (1 lutego 2013 r.) i treść załącznika nr 1, tj. LSR była zgodna ze stanem faktycznym na dzień złożenia tego wniosku. Wyjaśniając przyczyny powielania ww. błędów w momencie zawierania aneksu nr 8 z 18 lutego 2013 R. Dyrektor podał, że aneks był podpisany z inicjatywy Urzędu i dotyczył realizacji LRS w zakresie dodatkowych zadań, natomiast odnosząc się do żądania podania przyczyn załączania do kolejnych aneksów (nr 10, 11, 12 oraz

nr 13 z 23 grudnia 2013 r.) LSR, w których nadal podawano błędne dane o dwóch członkach rady<sup>20</sup> wskazał, że była to „oczywista omyłka pisarska”.

(dowód: akta kontroli str. 132, 556 – 557)

**2.3.4.** W przypadku LGD Stowarzyszenie „Brynica to nie granica”, w Wydziale uznano, że spełnia ono wymóg partnerstwa trójsektorowego w sytuacji, gdy jedynym przedstawicielem sektora gospodarczego wśród członków zwyczajnych była osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą pomimo, że – zgodnie z postanowieniami statutu tego stowarzyszenia – jego członkiem mogła zostać jedynie osoba prawna. Członkostwo osoby fizycznej w stowarzyszeniu wykazywano w kolejnych wersjach LSR aktualizowanej aneksami: nr 1 z dnia 30 listopada 2009 r., nr 3 z dnia 10 czerwca 2011 r., nr 4 z dnia 19 grudnia 2011 r., nr 7 z dnia 20 listopada 2012 r., nr 10 z dnia 11 grudnia 2013 r.

W ocenie NIK, wyjaśnienia Kierownika Referatu Wdrażania PROW, który na pytanie o podanie przyczyn uznania wymogu udziału partnera gospodarczego za spełniony poprzez członkostwo osoby fizycznej, skoro nie była osobą prawną, a tylko osoby prawne mogły być członkami tego stowarzyszenia, stwierdził, że na podstawie załączonej do wniosku deklaracji członkowskiej uznano, że działa ona w imieniu przedsiębiorców, nie usprawiedliwiają powyższej nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 130, 550)

*Opis stanu  
faktycznego*

**2.4.** Na koniec 2013 r. Marszałek Województwa Śląskiego nadzorował 15 LGD skupiających ogółem 1.314 członków, w tym 811 osób fizycznych i 503 osoby prawne. LGD skupiały 906 partnerów społecznych oraz 181 partnerów gospodarczych. Rolnicy byli reprezentowani w siedmiu LGD, kobiety wiejskie w jedenastu, a młodzi ludzie w ośmiu LGD.

Liczba członków rad wyniosła ogółem 220, w tym partnerzy sektora publicznego byli reprezentowani przez 79 osób, gospodarczego przez 32 oraz społecznego przez 109 reprezentantów. Udział sektora społecznego i gospodarczego razem kształtował się w radach LGD w przedziale od 52% do 80%.

(dowód: akta kontroli str. 1320 – 1402)

**2.5.** Urząd podawał do publicznej wiadomości informacje o naborach projektów (ze wskazaniem terminów składania wniosków) w prasie o zasięgu obejmującym obszar realizacji danej LSR, na stronie internetowej Urzędu oraz danej LGD. W każdym przypadku publikacje informacji były uzgadniane z LGD, ponadto były zgodne z LRS oraz § 6 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>21</sup>.

Na koniec 2013 r. w Województwie Śląskim w ramach małych projektów przeprowadzono łącznie 120 naborów o łącznym limicie finansowym 2.854,4 tys. zł. Pomoc na małe projekty była przyznawana do wysokości limitu środków, który był określony w informacji o naborze wniosków, co odpowiadało wymogom wynikającym z § 3 ust. 2 pkt 3. rozporządzenia MRiRW z 8 lipca 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 996, 1232 – 1233, 1210, 1255 – 1259)

<sup>20</sup> Nadal podawano w LSR informację, że członkiem rady jest Jurajskie Stowarzyszenie Artystów i Twórców Ludowych, a pomijano jedną osobę fizyczną.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2013 poz. 1163 ze zm., zwanego dalej „rozporządzeniem MRiRW z 8 lipca 2008 r.”

**2.6.** Na przykładzie dwóch LGD<sup>22</sup> ustalono, że każda przeprowadziła po 7 naborów w ramach tzw. małych projektów. W żadnym przypadku nie wystąpiła konieczność uzupełnienia list, o których mowa w § 10 ust. 2 rozporządzenia WLSR bądź przekazania brakujących uchwał. W przypadku jednej grupy Urząd wzywał do złożenia wyjaśnień w związku z rozbieżnościami danych w dokumentacjach wnioskodawcy i LGD. Skierowane wezwanie spowodowało wstrzymanie biegu rozpatrzenia wniosku o 12 dni, o czym Urząd prawidłowo poinformował.

(dowód: akta kontroli str. 1210, 1259 – 1260)

**2.7.** Średni czas rozpatrywania przez Urząd wniosków o przyznanie pomocy w ramach działania WLSR-MP wynosił 230 dni od złożenia wniosku do zawarcia umowy z beneficjentem, natomiast średni czas rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy zakończonych zawarciem umowy ocenionych negatywnie wynosił 102 dni.

(dowód: akta kontroli str. 1282)

**2.8.** Na koniec 2013 r. liczba przypadków nieprzyznania pomocy na poddziałanie WLSR-MP wyniosła 1.087 (na 2.622 złożonych do Urzędu), w tym wniosków odrzuconych – 1.037, a w 50 przypadkach wnioskodawcy zrezygnowali lub nie podpisali umów. W 800 przypadkach odmowne rozpatrzenie wniosków nastąpiło przez LGD, w pozostałym zakresie (237) przez samorząd województwa. Przyczynami odmów były: niezgodność zakresu operacji z przepisami (220 przypadków) niespełnianie przez wnioskodawcę kryteriów dostępu do pomocy (12 przypadków) oraz niekwalifikowalność kosztów (pięć przypadków). W związku z odmową przyznania pomocy 72 wnioskodawców złożyło odwołania.

(dowód: akta kontroli str. 1004, 1106, 3)

Do sądu administracyjnego wniesiono cztery sprawy, z których jedną skargę uznano za zasadną zwracając sprawę do ponownego rozpatrzenia, jedną skargę oddalono, a dwie sprawy były nadal w toku.

(dowód: akta kontroli str. 1203)

Na koniec 2013 r. liczba przypadków nieprzyznania pomocy gminom w ramach poddziałania WLSR-MP wyniosła 82, a głównymi tego przyczynami były m.in. niezgodność operacji z celami PROW, niekwalifikowalność kosztów projektu, nieuzupełnienie wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 1284 – 1286)

**2.9.** Na koniec 2013 r. udział zrefundowanych kosztów bieżących w kwocie zrefundowanych kosztów na działania: WLSR, WPW oraz FLGD wyniósł 17,7%. Stopień wykorzystania środków na finansowanie kosztów bieżących monitorowano na podstawie składanych przez LGD wniosków o płatność, zawierających m. in. opis danego kosztu oraz jego uzasadnienie.

(dowód: akta kontroli str. 1204 – 1205)

**2.10.** W odniesieniu do beneficjentów małych projektów przeprowadzono wizytacje i kontrole na miejscu w następującej liczbie: w 2010 r. – 2 kontrole i 6 wizytacji, w 2011 r. – 12 kontrole, 57 wizytacji, w 2012 r. – 20 kontrole, 120 wizytacji oraz 3 kontrole ex post, w 2013 r. – 16 kontrole, 140 wizytacji, 3 kontrole ex post. Powyższe działania, realizowane przez Referat Kontroli PROW były zgodne z otrzymanymi zleceniami oraz typowaniami ARiMR.

<sup>22</sup> „Brynica to nie granica” i „Zielony Wierzchołek Śląska”.

Efekty finansowe ww. kontroli były następujące: w 2010 r. skorygowano kwotę pomocy beneficjentowi o 219,24 zł, w 2011 r. kwota korekt wyniosła 20.180,37 zł i dotyczyła trzech beneficjentów, w 2012 r. korekta kwoty pomocy wyniosła 19.436,56 zł i dotyczyła 12 beneficjentów, a w 2013 r. korekta kwoty pomocy wyniosła 62.037,76 zł i dotyczyła 28 beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str. 10, 546 – 549, 728, 980)

**2.11.** Na próbie obejmującej trzy LGD i 10 kwartałów (z lat 2011 – 2013), dla których – na podstawie § 33 rozporządzenia MRiRW z 8 lipca 2008 r. – wystąpił obowiązek przekazywania przez Urząd informacji o zawartych umowach, na podstawie których jest przyznawana pomoc oraz o wysokości środków wypłaconych z tytułu tej pomocy, stwierdzono, że rzetelnie wykonano go w jednym przypadku, wysyłając LGD Zielony Wierzchołek Śląska powyższe informacje za II kw. 2013 r. w dniu 11 lipca 2013 r. Zapewniło to LGD bieżące informacje.

(dowód: akta kontroli str. 1288 – 1293)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Urząd nierzetelnie zrealizował obowiązek bieżącego przekazywania LGD informacji o zawartych umowach w następujących przypadkach:

- LGD Żywiecki Raj - informację o zawartych umowach, na podstawie których jest przyznawana pomoc oraz o wysokości środków wypłaconych z tytułu tej pomocy za II, III i IV kw. 2011 r. przekazano dopiero pismem z 1 lutego 2012 r.,
- LGD Brynica to nie granica - informacje w powyższym zakresie dotyczące I kw. 2012 r. przekazano dopiero pismem z 1 czerwca 2012 r., nie przekazano natomiast informacji za II i III kw. 2012 r.,
- LGD Zielony Wierzchołek Śląska - informacje w powyższym zakresie, dotyczące I kw. 2013 r., przekazano dopiero pismem z 11 lipca 2013 r., a za III i IV kw. 2013 r. – 20 lutego 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1294 – 1319)

Zadania przekazywania LGD informacji o zawartych umowach, na podstawie których jest przyznawana pomoc oraz o wysokości środków wypłaconych z tytułu tej pomocy wykonywał Referat Wdrażania PROW. Kierownik Referatu nie wyjaśnił jakie były przyczyny nieprzesłania informacji lub opóźnionego ich przesłania. Wyjaśnił natomiast, że w Wydziale Terenów Wiejskich nie opracowano pisemnej procedury dotyczącej realizacji powyższych zadań, jednakże założono, że informacje powinny być przekazywane LGD do 10 dnia miesiąca następującego po upływie danego kwartału.

(dowód: akta kontroli str. 1273, 1287)

*Opis stanu  
faktycznego*

**2.12.** Roczne plany audytu wewnętrznego na rok 2009, 2012 i 2013 oraz sprawozdania z ich wykonania za lata 2010, 2011, 2012, 2013 przesyłano MRiRW w terminach wynikających z § 17 ust. 3 rozporządzenia MRiRW z 31 sierpnia 2007 r. W latach 2010 – 2013 zrealizowano – wynikający z § 17 ust. 1 ww. rozporządzenia – obowiązek przeprowadzenia przynajmniej jednego audytu wewnętrznego w zakresie wykonywania zadań instytucji zarządzającej. Z pięciu przeprowadzonych audytów sprawozdania przesłano bezzwłocznie MRiRW. W okresie objętym kontrolą MRiRW nie żądał przeprowadzenia dodatkowych zadań audytowych.

(dowód: akta kontroli str. 555, 799 – 835)

Ustalono  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Z przekroczeniem terminów określonych w § 17 rozporządzenia MRiRW z 31 sierpnia 2007 r. zrealizowano obowiązki dotyczące przekazania Ministrowi Rolnictwa trzech rocznych planów audytu oraz dwóch rocznych sprawozdań z realizacji tych planów, i tak:

- a) roczny plan audytu na 2010 r. posiadał datę sporządzenia 30 października 2009 r., jednakże przesłano go Ministrowi 22 kwietnia 2010 r., a roczny plan audytu na 2011 rok sporządzono w grudniu 2010 r., jednakże przesłano go Ministrowi 8 marca 2011 r., a tym samym opóźnienia w stosunku do ustalonego terminu (15 stycznia) wynosiły odpowiednio 96 oraz 51 dni,
- b) roczny plan audytu na 2014 r. został sporządzony przez audytora 31 grudnia 2013 r., jednakże został podpisany przez Marszałka 30 stycznia 2014 r. oraz wysłany Ministrowi 3 lutego 2014 r., a tym samym opóźnienie wyniosło 16 dni,
- c) sprawozdanie z realizacji rocznego planu audytu za 2008 r. przesłano Ministrowi 28 kwietnia 2009 r., a sprawozdanie z realizacji rocznego planu audytu za 2009 r. - 22 kwietnia 2010 r., a tym samym opóźnienie w stosunku do ustalonego terminu (15 lutego) wyniosło 71 oraz 65 dni.

Jak wyjaśniła Audytor Wewnętrzny Koordynator Audytorów Wewnętrznych, opóźnione przesłanie planów było spowodowane zamiarem zminimalizowania ilości korespondencji.

Ponadto dwa sprawozdania ze zrealizowanych zadań audytowych: z 26 kwietnia oraz 6 maja 2013 r. przesłano Ministrowi 12 sierpnia 2013 r. Zgodnie z postanowieniami § 17 ust. 3 pkt 3 ww. rozporządzenia<sup>23</sup>, dokumenty te powinny być przesłane niezwłocznie. Obowiązek terminowego przesłania ww. sprawozdań ciążył na audytorze wykonującym te zadania oraz audytorze - koordynatorze zespołów audytorów wewnętrznych. Przyczynami opóźnień, wg Audytora Wewnętrznego – Koordynatora Audytorów, było to, że opracowane dokumenty poddano dalszym uzgodnieniom, jednakże na ostatecznych wersjach dokumentów pozostały wcześniejsze daty.

(dowód: akta kontroli str. 553 – 554, 796 – 835, 952, 1271 – 1272)

Opis stanu  
faktycznego

**2.13.** Marszałek Województwa Śląskiego realizował, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o WROW, obowiązek sprawowania nadzoru nad lokalnymi grupami działania, m.in. poprzez prowadzenie kontroli ich funkcjonowania. W latach 2009 – 2013 przeprowadzono łącznie 124 takie kontrole. Ponadto w latach 2012 – 2014 w LGD przeprowadzono łącznie 19 kontroli dotyczących wdrażania LSR oraz poprawności naboru wniosków o dofinansowanie. W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono m.in. uchybienia polegające na nadawaniu ocenianym projektom tej samej pozycji na liście rankingowej, podczas gdy w sytuacji identycznej punktacji należało projekty uszeregować wg dodatkowych kryteriów, np. ponadlokalnego charakteru operacji, stosowaniu różnych wzorów pism informujących beneficjentów o wynikach oceny, odstąpieniu od przyjętego wzoru uchwał podejmowanych przez radę jednej z LGD, błędnie przyznanej przez radę punktacji za wkład własny.

(dowód: akta kontroli str. 10, 508, 514 – 536)

---

<sup>23</sup> W ówczesnym brzmieniu.

**2.14.** Działając na podstawie art. 6 ust. 2b ustawy o WROW samorząd województwa przeprowadzał kontrole realizacji LSR pod względem ich zgodności z przepisami prawa i procedurami określonymi w tych strategiach oraz celami wynikającymi z przepisów. Przedmiotowe kontrole realizowano na podstawie rocznych planów kontroli. W 2012 r. przeprowadzono dwie kontrole, w 2013 r. – 14, w 2014 r. do maja – trzy kontrole. Stwierdzono m.in. błędną numerację składanych wniosków, niekompletność procedur wyboru operacji, niestosowanie przez radę wzoru uchwały określonego w LSR, nieprzestrzeganie kryterium oceny przez poszczególnych członków rady, nieprecyzyjny zakres zdefiniowanych w LSR przedsięwzięć, działania rady niemające podstawy w regulaminie, brak uchwały zarządu LGD dla wprowadzonej zmiany budżetu, niepełne dokumentowanie czynności doradztwa. Na przykładzie dokumentacji trzech kontroli stwierdzono, że do skontrolowanych stowarzyszeń skierowano pisma zawierające zalecenia z kontroli, które zostały wykonane.

Samorząd nie wydawał LGD wiążących wytycznych. Wyjaśniając przyczyny niewydawania wytycznych, Dyrektor Wydziału podał, że w latach 2012 – 2014 Wydział przeprowadzał kontrole prawidłowości realizacji lokalnej strategii rozwoju przez lokalne grupy działania pod względem jej zgodności z przepisami prawa i procedurami określonymi w tej strategii - w trakcie przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, a jedynie uchybienia, które nie powodowały następstw dla kontrolowanej działalności, zarówno w aspekcie finansowym, jak i wykonywanych zadań, w związku z czym nie było konieczności wydawania fakultatywnych wiążących wytycznych.

(dowód: akta kontroli str. 10, 508 – 509, 511 – 536, 789 – 795, 728, 978 – 979)

**2.15.** W okresie objętym kontrolą ARiMR przeprowadziła w Urzędzie cztery kontrole<sup>24</sup>, których przedmiotem było m.in.:

- sprawdzenie poprawności stosowania procedur obsługi wniosków o płatność w ramach wdrażania określonych działań,
- weryfikacja poprawności i terminowości wykonywania zadań delegowanych w zakresie przeprowadzania czynności kontrolnych, przestrzegania przyjętych przez podmiot wdrażający procedur przeprowadzania czynności kontrolnych, wykonywania zaleceń pokontrolnych, doboru operacji do kontroli na miejscu, sporządzania analiz poziomu wykonania kontroli oraz sporządzania analiz skuteczności stosowanych parametrów ryzyka,
- sprawdzenie poprawności stosowania procedur obsługi wniosków o płatność,
- weryfikacja poprawności i terminowości wykonywania zadań delegowanych w zakresie przeprowadzania czynności kontrolnych, przestrzegania przyjętych przez podmiot wdrażający procedur przeprowadzania czynności kontrolnych, wykonywania zaleceń pokontrolnych.

W wyniku kontroli ARiMR stwierdziła nieprawidłowości<sup>25</sup> i sformułowała po każdej kontroli zalecenia pokontrolne, które dotyczyły m.in.:

---

<sup>24</sup> W dniach 23-26 sierpnia 2011 r., 27 października 2011 r., 25-28 czerwca 2012 r., 20-21 lutego 2013 r.

<sup>25</sup> M.in. takie jak:

- nadanie numerów trzech decyzji niezgodnie z instrukcją tworzenia znaku, wadliwe korygowanie błędów w dokumencie poprzez wytarcie błędnych zaznaczeń zamiast ich przekreślenia i opatrzenia podpisem, nierozpatrzenie pięciu wniosków w terminie, pominięcie daty doręczenia pisma beneficjentowi w karcie weryfikacji, niedopełnienie procedury w zatwierdzeniu jednego wniosku, brak zaznaczenia wybranej decyzji przez zatwierdzającego przy jednoczesnym braku jednoznacznego powierzenia tego obowiązku w zakresie czynności pracownika zatwierdzającego, brak śladu

poinformowania wszystkich pracowników o stwierdzonych w trakcie kontroli uchybieniach, zapewnienia terminowej obsługi wniosków o płatność, pozostawiania śladu rewizyjnego oraz prawidłowego wypełniania kart weryfikacyjnych, ponownego zweryfikowania kwalifikowalności wydatków jednego z beneficjentów oraz jednej LGD, prawidłowej weryfikacji miejsc realizacji zadań oraz weryfikacji prowadzenia oddzielnego systemu rachunkowości, prawidłowego nadawania numerów decyzjom, przeprowadzenia szkolenia w zakresie zastosowania procedury czynności kontrolnych.

Zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 37 – 129, 134 – 140)

**2.16.** W okresie objętym kontrolą<sup>26</sup> ARiMR przeprowadziła w Wydziale Terenów Wiejskich „Audyty procesu zamówień publicznych w działaniach delegowanych”. W wyniku audytu potwierdzono fakt prowadzenia przez Wydział weryfikacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych, wskazując na słabości i braki w zakresie stwierdzania i dokumentowania naruszeń przepisów prawa zamówień publicznych. Audytorzy stwierdzili m.in. powtarzające się naruszenia tej ustawy: stosowanie nazw własnych, żądanie przez zamawiającego dokumentów, których żądać nie powinien – na potwierdzenie spełnienia warunków udziału w postępowaniu, a także przytoczono szereg regulacji nakładających na beneficjentów obowiązek przedłożenia Urzędowi dokumentacji przetargowej, po czym stwierdzono, że Urząd nie mógł rzetelnie realizować weryfikacji postępowań, gdyż dokumentacji tej nie otrzymywał. Wytknięto m.in. także przypadki nieinformowania beneficjentów o stwierdzonych w weryfikowanych postępowaniach o udzielenie zamówień błędach niemających wpływu na wyniki postępowań, co stanowiło naruszenie rekomendacji Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej. Wykazano nieprawidłowości w dokumentowaniu naruszeń i wypełnianiu karty weryfikacji postępowania o udzielenie zamówienia.

Odpowiadając na prośbę Departamentu Audytu Wewnętrznego ARiMR, Dyrektor Wydziałów Terenów Wiejskich, pismem z 24 kwietnia 2013 r., przedstawił swoje stanowisko i uwagi w sprawie ustaleń audytora (zaleceń nie sformułowano).

(dowód: akta kontroli str. 12 – 36)

**2.17.** W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przeprowadziło<sup>27</sup> w Wydziale Terenów Wiejskich Urzędu jedną kontrolę w zakresie wdrażania PROW, która dotyczyła procesu rozpatrywania wniosków o wybór LGD. Wyniki zawarto w Informacji z kontroli sporządzonej 14 stycznia 2010 r. MRiRW stwierdziło nieprawidłowości w rozpatrywanych wnioskach i nadesłanych przez LGD dokumentach. Polegały one m.in. na braku deklaracji członkowskich oraz błędnym przyporządkowaniu członków do poszczególnych sektorów, uznaniu spółki cywilnej jako osoby prawnej będącej członkiem zwyczajnym, uwierzytelnianiu deklaracji członkowskich przez osobę nieuprawnioną, błędnym statusie prawnym

---

rewizyjnego w działaniach weryfikacji kosztów kwalifikowalnych oraz wywiązania się beneficjenta z obowiązków informacyjnych o otrzymanej pomocy, braki w karcie weryfikacyjnej oraz brak śladu rewizyjnego odnośnie wywiązania się beneficjenta z obowiązków informacyjnych o otrzymanej pomocy, nieprawidłowe wypełnienie karty weryfikacyjnej,

- w wyniku kontroli postępowań kontrolnych przeprowadzonych przez Wydział u beneficjentów stwierdzono nieprawidłowości polegające na przekroczeniu wynikającego z procedur terminu przeprowadzenia czynności, przekroczeniu terminu rozpatrzenia wniosku o płatność o 1 miesiąc i 20 dni, zbyt krótki termin (pięć lat) obowiązywania umowy dzierżawy gruntu pod plac zabaw, w sytuacji, gdy zachowanie celu operacji wymagało co najmniej siedmiu lat.

<sup>26</sup> Audyt przeprowadzono w dniach 4 – 7 lutego 2013 r.

<sup>27</sup> W dniach 8 – 9 grudnia 2009 r.

wnioskodawcy, braku upoważnienia rady gminy dla przedstawiciela gminy w walnych zebraniach członków, błędnie w sumowaniu przyznanej punktacji w karcie weryfikacyjnej, błędach w przyznanych punktach za procedury odwoławcze (zawyżenie) w dwóch sprawach, błędnej punktacji (zawyżenie) za kwalifikacje członków rady, zaakceptowaniu braku zapisów w statucie o rozdzieleniu funkcji w organach, błędnej (zawyżonej) punktacji za zapewnienie systematycznej i ciągłej realizacji LSR, zaakceptowaniu sytuacji, w której LGD wezwana do skorygowania błędów w zaklasyfikowaniu partnerów przesłała niepoprawiony dokument. Zaleceń i wniosków nie sformułowano.

(dowód: akta kontroli str. 465 – 481)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Zastępca Dyrektora Wydziału Terenów Wiejskich skierował do dwóch LGD pisma informujące o uchybieniach stwierdzonych przez MRiRW dopiero w dniu 27 lipca 2010 r., a więc po upływie ponad 6 miesięcy od momentu otrzymania z MRiRW „Informacji z kontroli”. Jednocześnie poprosił adresatów o dokonanie stosownych korekt dokumentów i przesłanie ich do Wydziału.

Wykonując uprawnienia nadzorcze, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o WROW, Zastępca Dyrektora nie posiadał upoważnienia Marszałka Województwa Śląskiego do powyższych czynności. Kompetencje kontrolne, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o WROW, zostały powierzone Dyrektorowi Wydziału Terenów Wiejskim upoważnieniem nr 00100/14 z 19 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 482 – 483, 506, 923, 1267 – 1269)

Dyrektor Wydziału nie udzielił wyjaśnień na temat przyczyn skierowania pism do dwóch LGD w ww. terminie, stwierdzając, że „Za opóźnienie odpowiada Wydział Terenów Wiejskich”. Odpowiadając na pytanie o przyczyny braku stosownej podstawy prawnej w sytuacji, gdy skierowana do stowarzyszeń korespondencja wynikała z wykonywanego przez Marszałka Województwa Śląskiego nadzoru, Dyrektor wyjaśnił, że: *„W pismach skierowanych do LGD użyto ogólnego sformułowania dot. sprawowania przez Marszałka nadzoru nad LGD bez podania stosownej podstawy prawnej.”*

Na pytanie o przyczyny podejmowania przez jego zastępcę działań bez upoważnienia Marszałka Dyrektor Wydziału podał zakres zadań realizowanych przez Wydział, a także wyjaśnił m.in. że: *„Zastępca Dyrektora Wydziału odpowiada za referat Wdrażania PROW, który jest odpowiedzialny za wybór LGD do realizacji LSR (referat który zatwierdza wszelkie zmiany w LSR zgłaszanych przez poszczególne LGD”.*

(dowód: akta kontroli str. 505, 923)

*Opis stanu  
faktycznego*

**2.18.** W okresie objętym kontrolą Urząd otrzymał od MRiRW jedną wytyczną wydaną na podstawie art. 7 ust. 2a ustawy o WROW, tj. wytyczną 72/5/2012 z dnia 30 kwietnia 2012 r. dotyczącą dokonywanych przez samorządy województw kontroli prawidłowości realizacji LSR. Wytyczną zrealizowano poprzez uwzględnienie w planie kontroli (począwszy od IV kwartału 2012 r.) podmiotów wybranych zgodnie z podanymi parametrami.

**2.19.** W okresie objętym kontrolą Urząd nie otrzymał innych wytycznych, ani poleceń MRiRW, o których mowa w art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy o WROW.

(dowód: akta kontroli str. 1210, 1260 – 1261)

**2.20.** Do Urzędu wpłynęły wnioski MRiRW o udostępnienie informacji, na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy o WROW, m.in. dotyczące: oszacowania potrzeb finansowych (środków EFRROW) w ramach poszczególnych działań, opiniowania projektów rozporządzeń, przekazania informacji dotyczących projektów realizowanych w ramach poszczególnych działań wg załączonych do pism zestawień, przekazania danych monitoringowych dotyczących okresów sprawozdawczych, informacji nt. podziału pracy, składu i liczby członków zespołu realizującego zadania PROW, uzupełnienia tabel dotyczących programów naprawczych i zapobiegawczych, udzielenia danych o kosztach kontroli w 2010 r., oraz danych o liczbie etatów realizujących zadania wynikające z PROW 2007-2013, udzielenia informacji o gminach, które najmniej skorzystały z PROW.

(dowód: akta kontroli str. 1211, 1261)

**2.21.** W Urzędzie były przeprowadzane również inne kontrole dot. wdrażania PROW:

- kontrola Urzędu Kontroli Skarbowej w Katowicach w dniach od 3 listopada do 3 grudnia 2010 r. dotycząca celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami pochodzącymi z EFRROW, w wyniku której sformułowano dwa wnioski: o dostosowanie procedury zapewniającej rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy w terminach wynikających z obowiązujących przepisów oraz o podjęcie działań w celu uzupełnienia danych w systemie informatycznym -zalecenia powyższe zostały wdrożone,
- kontrola Ministerstwa Finansów w dniu 5 października 2010 r. dotycząca działania WLSR dla sprawy UM12-6932-UM1200003/09, w wyniku kontroli nie otrzymano informacji pokontrolnej.

Ponadto od 2010 r. UKS przeprowadził w Urzędzie siedem audytów certyfikacyjnych, w ich wyniku nie sformułowano zaleceń pokontrolnych, natomiast zastrzeżenia dotyczyły terminów weryfikacji wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 1211, 1261 – 1262)

**2.22.** Samorząd Województwa Śląskiego realizował, wynikające z art. 6 ust. 2a pkt 2 ustawy o WROW, kompetencje dotyczące monitorowania i ocen realizacji LSR z wykorzystaniem 15 kryteriów oceny, których listę przekazał MRiRW. Wyniki ocen zostały zawarte w raporcie ewaluacyjnym. Spośród 15 działających w województwie śląskim LGD, 12 otrzymało liczbę punktów pozwalającą na wydanie pozytywnej oceny efektywności, natomiast trzy LGD (Fundacja LGD „Spichlerz Górnego Śląska”, LGD „Perła Jury”, LGD „Bractwo Kuźnic”) uzyskały negatywną opinię. W przypadku grup z negatywną oceną sformułowano zostały zalecenia sporządzenia programów naprawczych i ich wdrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 1211, 1263)

**2.23.** Urząd terminowo otrzymywał od LGD kompletne sprawozdania z realizacji LSR. W pojedynczych przypadkach zgłaszano do nich uwagi dot. m.in. wadliwego nośnika informatycznego, błędnego ujęcia wybranych operacji do właściwego sprawozdania. Braki usuwano po rozmowach telefonicznych lub korespondencji mailowej.

Sprawozdania z realizacji operacji w ramach działania FLG, były każdorazowo składane przez LGD z wnioskami o płatność. Sprawozdania składano terminowo. Stwierdzone błędy dotyczyły m.in. numeru sprawozdania, zaznaczonego rodzaju operacji, daty rozpoczęcia lub zakończenia operacji, wskaźników monitorowania,

liczby zrealizowanych zadań. W toku uzupełnień wniosków o płatność, beneficjenci dokonywali korekt wskazanych uchybień.

(dowód: akta kontroli str. 1211, 1263)

**2.24.** Do Urzędu terminowo wpływały od beneficjentów – zgodnie z obowiązującymi procedurami – sprawozdania końcowe z realizacji operacji w ramach działania WLSR-MP.

Dyrektor Wydziału Terenów Wiejskich wyjaśnił, że „często zdarza się, że Wydział zgłasza uwagi merytoryczne lub formalne do sprawozdań z realizacji operacji, które uwzględniane są przez Beneficjentów w ramach uzupełnień i w efekcie dokumenty są wypełnione poprawnie” jednakże nie podał w ilu przypadkach zgłoszono uwagi beneficjentom w powyższym zakresie.

W procesie monitorowania wykorzystywano także ankiety monitorujące, dostępne na stronie internetowej Urzędu. Dane z nich wynikające uwzględniano w sprawozdaniach okresowych półrocznych i rocznych z realizacji PROW, przedkładanych. Z ankiet uzyskano m. in. informacje o utworzonych miejscach pracy oraz wzroście liczby osób odwiedzających miejscowości lub obiekty objęte działaniami osi Leader.

Monitorowania trwałości projektów inwestycyjnych (w ramach tzw. małych projektów) dokonywano podczas kontroli ex post na miejscu, stosując w tych działaniach ustalone procedury, z zachowaniem śladu rewizyjnego. W procesie tym, w przypadku prac budowlanych, sprawdzano czy nie dokonano istotnych zmian, które zagrażałyby celowi operacji. W przypadku nabywania maszyn, urządzeń, wyposażenia, sprzętu, oprogramowania sprawdzano czy nadal są one sprawne dokonując ich uruchomienia. Ustalano także, czy przedmiot operacji był użytkowany zgodnie z przeznaczeniem zapisanym w umowie przyznania pomocy. Sprawdzeniu na miejscu podlegała także dokumentacja potwierdzająca działalność prowadzoną przez beneficjenta, a związana z przyznaną pomocą: m.in. kroniki, sprawozdania, dzienniki zajęć, plany zajęć, inwentaryzacje zakupionego wyposażenia, dokumentacja fotograficzna.

Podczas kontroli sprawdzeniu podlegała także wszelka dokumentacja określająca posiadacza składników majątkowych (np. dokumentacja amortyzacyjna, ewidencje środków trwałych, gwarancje, opłaty za rachunki związane z użytkowaniem).

W wyniku przeprowadzonych dotychczas kontroli, Urząd nie stwierdził żadnych przypadków projektów, których trwałość nie została zachowana przez okres pięciu lat przewidzianych w umowie przyznania pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 1211, 1264 – 1265)

**2.25.** Sprawozdania z realizacji działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 były przekazywane ARiMR zgodnie z postanowieniami art. 7 ust. 3 pkt 2 ustawy o WROW oraz § 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>28</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1208 – 1209)

**2.26.** Do Urzędu nie wpływały skargi dotyczące obsługi i realizacji operacji objętych działaniami osi Leader, nie były także zgłaszane interpelacje poselskie.

(dowód: akta kontroli str. 5 – 6)

---

<sup>28</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 427

2.27. W Urzędzie opracowano i wprowadzono zarządzeniem nr 8/2009 Marszałka Województwa Śląskiego z dnia 6 lutego 2009 r. „Instrukcję zapobiegania i przeciwdziałania potencjalnym zjawiskom korupcyjnym w wydziale Terenów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego w Katowicach”, która obowiązywała w referatach zajmujących się wdrażaniem działań delegowanych PROW 2007 – 2013. Określono w niej m. in. obowiązek dokonania przez Dyrektora Wydziału lub jego zastępcę wyrywkowych kontroli przynajmniej 5% wniosków o przyznanie pomocy i wniosków o płatność ocenianych przez pracowników w ciągu roku, sporządzania z tych czynności raportów wg określonego wzoru oraz przedstawiania tych raportów Członkowi Zarządu odpowiedzialnemu merytorycznie za pracę Wydziału. Wykonując obowiązki wynikające z ww. Instrukcji, Dyrektor Wydziału oraz jego zastępca sporządzali roczne raporty z kontroli stanowisk pracy, kierowali do pracowników wydziału uwagi, przypominali o obowiązujących regulacjach.

(dowód: akta kontroli str. 631 – 637, 1212 – 1229)

Monitorowanie procesu wyboru operacji przez LGD pod kątem wykluczenia konfliktu interesów oraz dokonywania wyłączeń członków organów decyzyjnych LGD z głosowania w sytuacjach konfliktu interesów dokonano poprzez skontrolowanie we wszystkich LGD posiadania procedur w tym zakresie. Zgodnie z tymi procedurami, w przypadku wyłączenia członków rady od udziału w dokonywaniu oceny operacji, było to odnotowywane w protokołach z posiedzeń. Podczas jednej z kontroli stwierdzono udział członka rady w ocenie operacji, co do której występowała zależność uzasadniająca wyłączenie się od udziału w ocenie, jednakże nieprawidłowość ta nie miała wpływu na wybór operacji do dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 10, 509)

Wydział Terenów Wiejskich nie posiadał pisemnych informacji o pracownikach ARiMR lub Ministerstwa RiRW wchodzących w skład LGD.

(dowód: akta kontroli str. 727, 976 )

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Opis stanu  
faktycznego

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

3.1. Na podstawie próby 20 (z 635) losowo wybranych operacji, zakończonych<sup>29</sup> w ramach działania WLSR-MP, stwierdzono zgodność realizowanych projektów z LSR oraz przepisami i procedurami określonymi rozporządzeniem MRiRW z 8 lipca 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 1403 – 1462)

3.2. Na 31 grudnia 2013 r., 635 małych projektów otrzymało płatność ostateczną, w tym 179 beneficjentów przedstawiło jako koszt kwalifikowalny wkład niepieniężny, którego łączna wartość wyniosła 627,8 tys. zł.

Na podstawie próby pięciu wniosków o płatność<sup>30</sup> o najwyższych kwotach wkładów niepieniężnych (na łączną kwotę 51,9 tys. zł) stwierdzono, że wkład pieniężny

<sup>29</sup> Próbę wybrano ze zbioru wszystkich projektów z wyjątkiem operacji zrealizowanych w ramach dwóch LGD, w których NIK przeprowadziła kontrole („Żywiecki Raj”, „Brynica to nie granica”).

<sup>30</sup> Wnioski o płatność z dnia: 24 sierpnia, 28 września, 18 grudnia 2012 r., 2 września, 25 listopada 2013 r.

dotyczył wyłącznie pracy bądź usług wyświadczonych nieodpłatnie, tym samym spełniono warunki określone w § 4 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia MRiRW z 8 lipca 2008 r.

(dowód: akta kontroli str.. 169-193, 259-280, 286-306, 340-365, 403-431)

*Uwagi dotyczące  
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę, że w trzech skontrolowanych rozliczeniach liczba godzin nieodpłatnie wyświadczonej pracy wynosiła 14, 15, a nawet 18 i 19 godzin na dobę. Dobowy wymiar pracy wynoszący 15 lub więcej godzin wystąpił w projekcie realizowanym przez gminną jednostkę kultury. W rozliczeniu tego zadania w 20 przypadkach poszczególne osoby pracowały w takim wymiarze przez określone dni wykonując obowiązki opiekuna na warsztatach w formie zorganizowanego wyjazdu, dla członków dziecięco-młodzieżowej orkiestry, a ich praca polegała na sprawowaniu opieki nad osobami nieletnimi.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

**4.1.** Na 31 grudnia 2013 r. złożono 3.187 wniosków o pomoc, w tym na odnowę i rozwój wsi 492 wnioski, na realizację małych projektów – 2.622 wnioski, na wdrażanie projektów współpracy – 24 wnioski, na funkcjonowanie LGD – 49 wniosków. Łączna wartość zadań (projektów) objętych wnioskami wyniosła 247.293,9 tys. zł, w tym wniosków na projekty z zakresu odnowy i rozwoju wsi – 157.524,9 tys. zł, na realizację małych projektów – 58.527,5 tys. zł, na wdrażanie projektów współpracy – 1.898,1 tys. zł, na funkcjonowanie LGD – 29.343,5 tys. zł. Pozytywnie rozpatrzono łącznie 1.372 wnioski, w tym na odnowę i rozwój wsi 283 wnioski, na realizację małych projektów – 1.029 wniosków, na wdrażanie projektów współpracy – 14 wniosków, na funkcjonowanie LGD – 46 wniosków. Liczba zawartych z beneficjentami umów wyniosła ogółem 1.361, w tym 280 dotyczyło zadań w zakresie odnowy i rozwoju wsi, 1.024 realizacji małych projektów, 13 - wdrażania projektów współpracy oraz 44 funkcjonowania LGD. Łączna wartość zadań (projektów) objętych umowami wyniosła 134.720,7 tys. zł, w tym umów na projekty z zakresu odnowy i rozwoju wsi – 86.753,9 tys. zł, na realizację małych projektów – 18.556,7 tys. zł, na wdrażanie projektów współpracy – 711,5 tys. zł, na funkcjonowanie LGD – 28.698,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1004)

Na koniec 2013 r. złożono 1.342 wnioski o płatność na łączną kwotę 78.293,3 tys. zł, w tym 210 wniosków na kwotę 45.648,0 tys. zł dotyczyło operacji na odnowę i rozwój wsi, 908 wniosków na kwotę 15.216,8 tys. zł dotyczyło tzw. małych projektów, 23 wnioski na kwotę 914,9 tys. zł obejmowały operacje związane z wdrażaniem projektów współpracy oraz 201 wniosków na kwotę 16.513,6 tys. zł dotyczyło operacji związanych z funkcjonowaniem LGD.

Stan zrealizowanych płatności obejmował łącznie 1.015 wniosków na kwotę 57.857,8 tys. zł (75,6% złożonych wniosków i 73,9% wartości wniosków), w tym 160 wniosków na kwotę 33.852,2 tys. zł dotyczyło operacji na odnowę i rozwój wsi, 732 wnioski na kwotę 17.476,7 tys. zł dotyczyło tzw. małych projektów, 17 wniosków na kwotę 490,6 tys. zł obejmowało operacje związane z wdrażaniem projektów współpracy oraz 106 wniosków na kwotę 6.038,3 tys. zł dotyczyło operacji związanych z funkcjonowaniem LGD.

(dowód: akta kontroli str. 1206 – 1207, 1010)

Wypłacone dofinansowanie na zakończone projekty, w ramach działania dotyczącego operacji na odnowę i rozwój wsi (razem 33.852,2 tys. zł) przeznaczone zostało w największej części (20.616,5 tys. zł) na inwestycje w 91 obiektach infrastruktury publicznej, natomiast kwotą 9.485,9 tys. zł dofinansowano działania w zakresie zaspokajania potrzeb w zakresie turystyki.

Z kwoty 17.476,7 tys. zł przeznaczonych na realizację tzw. małych projektów najwięcej środków, tj. 5.023,3 tys. zł wydatkowano na organizację 202 imprez kulturalnych, rekreacyjnych i sportowych. Na drugim miejscu w wydatkach było dofinansowanie w kwocie 1.905,7 tys. zł na budowę i odbudowę 66 obiektów tzw. małej infrastruktury turystycznej.

Dofinansowanie działania dotyczącego funkcjonowania LGD (łącznie 16.695,6 tys. zł) głównie, tj. w kwocie 9.367,0 tys. zł wykorzystano na pokrycie bieżących kosztów funkcjonowania 15-tu LGD.

(dowód: akta kontroli str. 1005 – 1008, 1252 – 1253)

Na dzień 31 grudnia 2013 r. łączna wartość wniosków złożonych w ramach wszystkich LGD, dla których mogły być podpisane umowy wyniosła 32.915,3 tys. zł, w tym 18.301,2 tys. zł dotyczyło działania WLSR-ORW, a kwota 14.614,1 tys. zł dotyczyła WLSR-MP. Wartość zawartych umów wyniosła ogółem na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju dla wszystkich LGD 64.800,5 tys. zł, w tym 46.664,3 tys. zł dot. WLSR-ORW, a kwota 18.136,2 tys. zł dot. małych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 1204 – 1206)

**4.2.** Do Urzędu wpłynęło 366 wniosków gmin w ramach działania WLSR – MP na łączną kwotę 6.801,9 tys. zł, z czego do końca 2013 r. zawarto 361 umów na kwotę 6.674,2 tys. zł. Dokonane płatności dotyczyły 272 wniosków i wyniosły ogółem 6.675,6 tys. zł, w tym 267 projektów na kwotę 6.664,8 tys. zł zostało zakończonych. Kwota wypłaconego dofinansowania ze środków ERROW wyniosła 3.801,4 tys. zł, ponadto wykorzystano środki także środki budżetu państwa (512,7 tys. zł) oraz środki własne jednostek samorządu terytorialnego (2.347,5 tys. zł).

Efekty rzeczowe zakończonych projektów to m.in. budowa, odbudowa, modernizacja, przebudowa lub oznakowanie 74 obiektów małej infrastruktury turystycznej na łączną kwotę 2.145,1 tys. zł, zorganizowanie 54 imprez kulturalnych, promocyjnych, rekreacyjnych lub sportowych związanych z promocją lokalnych walorów na łączną kwotę 1.406,8 tys. zł, 16 projektów zagospodarowania przestrzeni publicznej na kwotę 478,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1252 – 1253, 1270)

**4.3.** Stan finansowej realizacji wszystkich lokalnych strategii rozwoju łącznie, narastająco do dnia 31 grudnia 2013 r. przedstawiał się następująco: przy łącznej kwocie wniosków o przyznanie pomocy wynoszącej 153.106,0 tys. zł, wartość zawartych umów wyniosła 64.800,5 tys. zł (w tym tzw. małe projekty 18.136,2 tys. zł, funkcjonowanie lokalnych grup działania 28.698,7 tys. zł), natomiast łączna kwota zrealizowanych płatności wyniosła 35.667,5 tys. zł (23,3% przyznanej pomocy), w tym z tytułu małych projektów 12.037,6 tys. zł oraz 16.695,6 tys. zł tytułem kosztów funkcjonowania LGD.

(dowód: akta kontroli str. 1204 – 1205)

W ocenie Dyrektora Wydziału Terenów Wiejskich przyczynami niskiego wykorzystania środków na działania w ramach osi Leader była m.in. duża liczba odrzucanych wniosków, brak zainteresowania potencjalnych wnioskodawców

działania w zakresie tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw oraz różnicowania w kierunku działalności nierolniczej, trudna sytuacja finansowa jst oraz organizacji pozarządowych, zbyt skomplikowane procedury uzyskania pomocy w ramach małych projektów. Dyrektor wyjaśnił także, że samorząd województwa zakłada zrealizowanie w pełni umów ramowych zawartych z LGD.

(dowód: akta kontroli str. 1274, 1463)

4.4. Na próbie trzech LGD o najniższym poziomie realizacji wysokości limitów finansowych w działaniu WLSR wg zawartych umów („Zielony Wierzchołek Śląska”, „Partnerstwo Dorzecza Kocierzanki i Koszarawy”, „Spichlerz Górnego Śląska”) ustalono, że niski stopień wykorzystania limitów finansowych nie skutkowało wprowadzeniem w LSR zmian mierników obrazujących stopień wdrożenia lokalnych strategii rozwoju lub zmniejszeniem limitów środków w zawartych umowach ramowych.

*Uwagi dotyczące  
badanej działalności*

W skontrolowanej próbie trzech LGD, pomimo, że w żadnym przypadku nie opracowano mierników, które obrazowałyby stopień realizacji celów LSR, w tym zaawansowania zakresu finansowego zrealizowanych przedsięwzięć, Urząd aprobował taki stan:

a) LGD „Zielony Wierzchołek Śląska” w Kłobucku na koniec 2013 r. osiągnęła stopień zrealizowanych płatności do wartości zawartych umów na poziomie 31,9%. Na moment zawarcia umowy ramowej w maju 2009 r. z samorządem w LSR nie określono w LSR szczególnych dla działania WLSR wskaźników stopnia realizacji celów strategii. Z kolei wskaźniki przyjęte w LSR w odniesieniu do realizacji celów ogólnych (wskaźnik zarejestrowanych przedsiębiorców w systemie REGON na 1000 mieszkańców na poziomie 70 do końca 2015 r., wskaźnik migracji na 1000 mieszkańców na poziomie 0,8, liczba turystów na 100 mieszkańców na poziomie 8,6 do końca 2015 r.) nie mogły informować o stopniu realizacji LSR, gdyż w sprawozdaniu rocznym za 2013 r. LGD nie podała wartości tych wskaźników z uwagi na brak danych. Ww. braki danych występowały także w sprawozdaniu za 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1011 – 1024, 1033, 1044 – 1045)

b) LGD „Partnerstwo Dorzecza Kocierzanki i Koszarawy” w Świnnej na koniec 2013 r. osiągnęła stopień zrealizowanych płatności do wartości zawartych umów na poziomie 42,1%. W LSR (na moment zawarcia umowy z samorządem) nie określono szczególnych dla działania WLSR wskaźników stopnia realizacji celów strategii. Wskaźniki przyjęte dla celów ogólnych były bardzo rozbudowane - określono łącznie 30 wskaźników (produktu, rezultatu, oddziaływania) jednakże sposób zdefiniowania wskaźników oraz brak danych o poziomie bazowym uniemożliwiał ich wykorzystanie do oceny stopnia realizacji LSR. W trakcie realizacji LSR cele ogólne pozostały bez zmian, natomiast wprowadzono nowe wskaźniki w mniejszej liczbie (zmiany przyjęto aneksem do umowy ramowej z 7 października 2013 r.) Pomimo tych zmian, w sprawozdaniu rocznym za 2013 r. podano mierniki w wersji sprzed aktualizacji LSR, a w odniesieniu do szeregu mierników LGD wykazała braki danych o poziomie mierników, w tym m. in. takich mierników jak: „wzrost zainteresowania ofertą obszaru LGD o 20%”, „wzrost przychodów z turystyki o 20%”, „rozwiniecie działalności gospodarczej o 10%”, „wzrostu PKB na obszarze LGD o 5%”, „zwiększenia zainteresowania i uczestnictwa w nieformalnych formach edukacji o 10% w porównaniu ze stanem z roku 2007” i „rozszerzenia kontaktów międzyregionalnych o 50% w porównaniu z 2007 r.” Braki danych o poziomie wskaźników występowały także w sprawozdaniu za 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1156 – 1162, 1175 – 1178, 1186 – 1201)

c) LGD „Spichlerz Górnego Śląska” w Koszęcinie na koniec 2013 r. osiągnęła stopień zrealizowanych płatności do wartości zawartych umów na poziomie 36,7%. Przy niskiej realizacji finansowej działań, w sprawozdaniu rocznym za 2013 r. LGD wykazała wskaźniki znacząco przekraczające zakładane poziomy wskaźników lub braki danych<sup>31</sup> Wskaźniki realizacji celów ogólnych LSR, określono dopiero w wersji przyjętej aneksem nr 6 z 25 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1063 – 1064, 1080 – 1092)

W ocenie NIK, działania Urzędu związane z nadzorem nad ww. LGD w zakresie opracowania przez nie mierników i prezentacji ich aktualnego poziomu w sprawozdaniach nie były realizowane skutecznie, gdyż w dwóch przypadkach LGD nie były w stanie przedstawić danych o wykonaniu dla określonych przez siebie mierników, natomiast w trzecim przypadku przyjęto mierniki, dla których nie można było ustalić stopnia ich realizacji oraz słabo powiązane z LSR. Zdaniem NIK, ocena standardu własnego życia lub poczucie więzi z miejscem zamieszkania należą do kategorii bardzo subiektywnych, silnie zdeterminowanych okolicznościami osobistymi, a zbieranie obiektywnych danych od mieszkańców musi stwarzać problemy metodologiczne. Ponadto, realizacja przedsięwzięć ujętych w LSR może w niewielkim stopniu wpływać na takie parametry jak liczba zameldowanych mieszkańców czy zarejestrowanych przedsiębiorców, bowiem podlegają one zewnętrznym uwarunkowaniom demograficznym lub makroekonomicznym. Zwrócić należy uwagę na fakt, że charakter przyjętych wskaźników lub braki danych nie wywołały uwag Wydziału Terenów Wiejskich zmierzających do uzupełnień lub określenia wskaźników, dla których dane byłyby dostępne.

Dyrektor Wydziału Terenów Wiejskich wyjaśniając przyczyny braku żądań od dwóch<sup>32</sup> uzupełnienia danych bądź modyfikacji wskaźników w sytuacji braku możliwości uzyskania określonych danych stwierdził m. in, że dla poprawnego wdrażania strategii istotne jest, aby wskaźniki były sformułowane prawidłowo, jednakże czasem na etapie tworzenia LSR, LGD w dobrej wierze wpisują wskaźniki, które przy sporządzaniu sprawozdań nastroczają problemy, zdarza się, iż wpisane wskaźniki są niemierzalne, są hasłami wizji lub celów, które dopiero powinny być wskaźnikowe lub nie ma możliwości zdobycia danych o stanie początkowym, czy stanie na koniec danego roku. Wyjaśnił także, że zastosowanie mierników jako nowe zagadnienie przysparza wszystkim trudności, w obszarze tym nie wypracowano jeszcze dobrej metody pozwalającej na uzyskiwanie w sprawozdaniach prawidłowych danych o poziomach wskaźników. Odnosząc się do trzeciego przykładu zaaprobowania w LSR Fundacji „Spichlerz Górnego Śląska” wskaźników „wyrażających efektywność wdrażania LSR” dla których na moment zawarcia umowy ramowej nie określono ich prognozowanych poziomów oraz przyczyn przyjęcia wskaźników nieobiektywnych i trudnych do pomiaru wyjaśnił,

<sup>31</sup> przykładowo: miernik dotyczący „wzrostu o 5% liczby mieszkańców deklarujących zadowolenie ze standardu swojego życia” wyniósł 15,77%, nadal brak było danych o poziomie zadowolenia na moment początkowy, liczba zarejestrowanych podmiotów w systemie REGON na 1000 mieszkańców wyniosła 73 i przekraczała już stan docelowy 72), miernik w postaci liczby wymeldowań wyniósł 1102, a dla miernika „wzrost o 5 % do roku 2015 r. liczby mieszkańców deklarujących poczucie więzi z miejscem zamieszkania” podano poziom miernika 15%, choć nadal brak było danych o odsetku takich osób na moment początkowy wdrażania LSR, natomiast miernik w postaci liczby udzielonych noclegów na 1000 mieszkańców wyniósł 364, a odsetek osób uznających obszar za atrakcyjny wyniósł 28,46 % przy docelowym poziomie 50%.

<sup>32</sup> Dot. LGD „Zielony Wierchołek Śląska” oraz „Partnerstwo Dorzecza Kocierzanki i Koszarawy”.

że przedstawiona LSR podlegała ocenie punktowej zgodności jej zapisów z zakresem i kryteriami określonymi w załącznikach do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. (...), nie podlegała późniejszym uzupełnieniom, wskutek czego samorząd województwa zobligowany był do podpisania umowy i zaakceptowania przedstawionej LSR.

(dowód: akta kontroli str. 996 – 997, 1235)

NIK zwraca uwagę na potrzebę zwiększenia nadzoru nad funkcjonowaniem LGD w zakresie zapewnienia wykazywania przez LGD w sporządzanych przez nie sprawozdaniach z wdrażania LSR rzetelnych danych i mierników obrazujących stopień ich wdrożenia.

**4.5.** Na etapie wyboru LGD i analizy opracowanych przez te grupy LSR oraz na etapie zawierania umów z beneficjentami nie zakładano preferencji dla operacji realizowanych w ramach działań osi Leader wspierających politykę prorodziną.

**4.6.** System gromadzenia danych o realizowanych działaniach w ramach osi Leader nie obejmował ich szeregowania względem kryterium wspierania polityki prorodzinnej, w konsekwencji Wydział Terenów Wiejskich nie dysponował rozeznaniem odnośnie zakresu operacji.

(dowód: akta kontroli str. 151)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ocenę działalności kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie

#### 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>33</sup>, wnosi o:

- 1. Podjęcie działań w celu zapewnienia ujawnienia w KRS prawidłowej nazwy organu nadzoru nad LGD LYSKOR.**
- 2. Zapewnienie ujmowania w LSR danych identyfikujących kwalifikacje członków rad oraz charakterystyki członków LGD.**

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy 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 Katowicach.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”.

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.

Katowice, dnia 11 września 2014 r.

**Doradca ekonomiczny  
Gabriela Tutak  
Kontroler nadzorujący**

.....

**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach**