



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.009.01.2018  
P.80.080

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura we Wrocławiu  
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław  
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50  
[lwr@nik.gov.pl](mailto:lwr@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/080 – Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w latach 2015-2018.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Ksymena Kramarczyk - Rosiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/98/2018 z dnia 9 kwietnia 2018 r. 2. Katarzyna Bojakowska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/99/2018 z dnia 9 kwietnia 2018 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3600-3603)</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, ul. Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14, 55-411 Wrocław (dalej: „Urząd” lub „UMWD”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cezary Przybylski, Marszałek Województwa Dolnośląskiego (dalej: „Marszałek”).

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

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

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd był przygotowany do realizacji inicjatywy LEADER w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (dalej: „PROW 2014-2020”)¹. W szczególności zapewniono odpowiednie przeszkolenie pracowników, przedsięwzięcia informacyjne o działaniu LEADER prowadzone były zgodnie z opracowanym planem działania oraz planem komunikacyjnym Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (dalej: „KSOW”) dla województwa dolnośląskiego, zgodnie z obowiązującymi przepisami powołana została Komisji do spraw wyboru lokalnych strategii rozwoju.

Wybór Lokalnych Strategii Rozwoju (dalej: „LSR”) do dofinansowania w ramach inicjatywy LEADER został dokonany zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami, w tym m.in. terminowo lub bez zbędnej zwłoki, a ich ocena przeprowadzona została według przyjętych kryteriów. Niemniej, oceniając LSR realizowane przez Lokalną Grupę Działania (dalej: „LGD”) Dobra Widawa i LGD Ujście Baryczy nie zwrócono uwagi na nieprecyzyjność i ogólność zapisów dotyczących kryteriów oceny wyboru operacji do dofinansowania w zakresie grup defaworyzowanych. W konsekwencji doprowadziło to do problemów interpretacyjnych przy stosowaniu tych kryteriów oraz nieuprawnionej modyfikacji opisu grup defaworyzowanych w ogłoszeniu o jednym z naborów realizowanych przez LGD Dobra Widawa.

Urząd rzetelnie wywiązywał się z postanowień umów ramowych dotyczących realizacji LSR w zakresie oceny harmonogramów realizacji planów komunikacji, uzgadniania terminów naboru wniosków w poddziałaniu 19.2 PROW na lata 2014-2020, analizy rocznych sprawozdań z realizacji LSR, jak również kontrolował wykonywanie umów ramowych przez LGD Dobra Widawa i LGD Ujście Baryczy.

¹ Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER - działanie 19 PROW.

Środki na realizację LSR rozdysponowane zostały z zachowaniem limitów określonych dla finansowania bieżącej działalności LGD. Urząd rzetelnie monitorował realizację umów ramowych w zakresie realizacji LSR oraz wsparcia funkcjonowania LGD. Analizował rzeczowe i finansowe postępy w realizacji LSR i na tej podstawie podejmował działania na rzecz terminowego osiągnięcia tzw. „kamieni milowych”, tj. minimalnego poziomu wskaźników dla każdej z tych strategii rozwoju. Prawidłowo, bo zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 września 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (dalej: „rozporządzenie w sprawie wsparcia operacji LSR”)<sup>2</sup>, rozpatrywał wnioski o płatność składane przez beneficjentów poddziałania 19.2. Rzetelnie kontrolował LGD i beneficjentów poddziałania 19.2.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły przeprowadzania przez Urząd weryfikacji dokumentów dotyczących wyboru operacji i wniosków o wsparcie na wdrażanie operacji w ramach LSR<sup>3</sup> ze znacznym, bo wynoszącym do 7 miesięcy i 3 dni przekroczeniem trzymiesięcznego terminu na rozpatrzenie wniosków, wynikającego z § 22 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR. W powyższym zakresie stwierdzono również: - jeden przypadek nierzetelnej weryfikacji przez Urząd dokumentów dotyczących wyboru operacji dotyczący braku zgodności załączonego do ogłoszenia o naborze opisu grup defaworyzowanych z LSR; - dwa przypadki pozytywnej weryfikacji wniosków, w sytuacji gdy dokonana przez LGD ich ocena wg kryterium grup defaworyzowanych nie znajdowała potwierdzenia w dokumentacji aplikacyjnej; - trzy przypadki nierzetelnego dokumentowania wyników przeprowadzonej weryfikacji wniosku.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Przygotowanie do realizacji inicjatywy LEADER w ramach PROW 2014-2020

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym UMWD<sup>4</sup>, zadania związane z realizacją Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 oraz PROW 2014-2020 przypisane zostały do zadań Departamentu Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych Urzędu<sup>5</sup> (dalej: „DOW”). Działanie LEADER realizowane było przez pracowników Wydziału Obszarów Wiejskich tego Departamentu (dalej: „DOW-O”), w tym Działu Wdrażania, Autoryzacji Płatności i Sprawozdawczości (wcześniej Dział Autoryzacji Płatności) – działania monitorujące oraz Działu Kontroli, Pomocy Technicznej i Regionalnego Sekretariatu Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich – działania informacyjno-promocyjne. Do ich realizacji wyznaczono pracowników, poprzez odpowiednie wskazania w zakresach czynności.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 772, ze zm.

<sup>3</sup> Badanie przeprowadzono na próbie dwóch naborów, tj. naboru nr. 1/2017 realizowany przez LGD Ujście Baryczy i naboru 1/2017 realizowanego przez LGD Dobra Widawa.

<sup>4</sup> Uchwała nr 92/V/15 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 2 lutego 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu z mocą obowiązywania od 1 lutego 2015 r. (ze zm.), która utraciła moc w związku z podjętą Uchwałą nr 4733/V/17 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2018 r.

<sup>5</sup> Szczegółowy zakres zadań DOW (z podziałem na poszczególne komórki organizacyjne) określały Zarządzenia Marszałka Województwa Dolnośląskiego Zarządzenie nr 16/2017 z dnia 27 lutego 2015 r., nr 59/2015 z dnia 29 czerwca 2015 r., nr 65/2016 z dnia 11 maja 2016 r., nr 83/2016 z dnia 1 sierpnia 2016 r., nr 84/2016 z dnia 4 sierpnia 2016 r., nr 9/2017 z dnia 27 stycznia 2017 r., nr 102/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r.

W latach 2015-2018 nastąpiły dwie istotne zmiany struktury organizacyjnej komórek wykonujących zadania związane z realizacją działania LEADER<sup>6</sup>, które wynikały z konieczności usprawnienia prac i przepływu informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi DOW-O oraz miały na celu równomierne rozłożenie zadań i lepsze wykorzystanie zasobów kadrowych.

(dowód: akta kontroli str. 1-169, 1008-1027)

**1.2.** Samorząd Województwa Dolnośląskiego posiadał przedstawiciela w Grupie Tematycznej ds. podejścia LEADER (dalej: „GTL”) działającej przy Grupie roboczej do spraw Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich, był nim Dyrektor DOW-O. Wskazał on, że uczestnictwo w posiedzeniach GTL daje możliwość zapoznania się z nowymi inicjatywami wdrażanymi na obszarach wiejskich Dolnego Śląska oraz problemami pojawiającymi się przy realizacji działań związanych z podejściem LEADER. Spotkania są również okazją do wymiany doświadczeń z przedstawicielami samorządów wojewódzkich oraz z członkami LGD z całego kraju. Prezentowane są na nich przykłady dobrych praktyk wybranych spośród inicjatyw realizowanych na terenie kraju.

(dowód: akta kontroli str. 2)

**1.3.** W okresie objętym kontrolą, w UMWD upoważnionych i realizujących zadania związane z działaniem LEADER było łącznie 60 pracowników<sup>7</sup>, a w poszczególnych latach (wg stanu na pierwszy dzień danego roku) zadania w ww. zakresie realizowało od 38 osób (w 2017 r.) do 49 osób (w 2015 r.)<sup>8</sup>.

Na podstawie uchwał<sup>9</sup> Zarząd Województwa Dolnośląskiego upoważnił pracowników DOW-O<sup>10</sup> do załatwiania spraw związanych z przyznawaniem oraz wypłatą pomocy finansowej na operacje w ramach działania LEADER.

(dowód: akta kontroli str. 196-205)

Pisemne imienne upoważnienia nie były udzielane ze względu na rotację pracowników. Imienne (pisemne) upoważnienia do składania oświadczeń woli w imieniu Województwa Dolnośląskiego w zakresie spraw należących do kompetencji DOW posiadali: Dyrektor Departamentu Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych<sup>11</sup> oraz Zastępca Dyrektora Departamentu Obszarów Wiejskich

<sup>6</sup> Zarządzeniem Marszałka nr 83/2016 z dnia 1 sierpnia 2016 r. z Działu Autoryzacji Płatności i Stanowiska ds. Monitoringu i Sprawozdawczości utworzono jeden dział: Autoryzacji Płatności i Sprawozdawczości. Zarządzeniem Marszałka nr 102/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r. nastąpiła likwidacja Działu ds. Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze i przeniesienie zatrudnionych w nim osób do Działów: Wdrażania, Autoryzacji Płatności i Sprawozdawczości oraz Kontroli.

<sup>7</sup> Bez osób przebywających na urlopach wychowawczych/ macierzyńskich.

<sup>8</sup> Tj. 1 stycznia 2015 r.: zatrudnienie 51 osób, w tym 2 osoby na urlopie macierzyńskim/ wychowawczym, rzeczywiście realizujący zadania: 49; 1 stycznia 2016 r.: zatrudnienie 41 osób, w tym 2 osoby na urlopie wychowawczym, rzeczywiście realizujący zadania: 39; 1 stycznia 2017 r.: zatrudnienie 39 osób, w tym 1 osoba na urlopie wychowawczym, rzeczywiście realizujący zadania: 38; 1 stycznia 2018 r.: zatrudnienie 44 osoby, w tym 2 osoby na urlopie wychowawczym, rzeczywiście realizujący zadania: 42.

<sup>9</sup> Uchwały Zarządu Województwa Dolnośląskiego: -Nr 863/V/15 z dnia 7 lipca 2015 r. w sprawie upoważnienia pracowników DOW-O UMWD do załatwiania spraw związanych z przyznawaniem pomocy w ramach delegowanego zadania 19 Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER dla poddziałania 19.1 Wsparcie przygotowawcze w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020; - Nr 1264/V/15 z dnia 7 października 2015 r. w sprawie upoważnienia pracowników DOW-O UMWD do załatwiania spraw związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem konkursu o wybór Strategii Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność (LSR) oraz wypłatą pomocy finansowej Lokalnym Grupom Działania; - Nr 2114/V/16 z dnia 25 kwietnia 2016 r. w sprawie upoważnienia pracowników DOW-O UMWD do załatwiania spraw związanych z przyznawaniem oraz wypłatą pomocy finansowej na operacje w ramach delegowanego poddziałania „Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji” w ramach działania „Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020; - Nr 2689/V/16 z 13 września 2016 r. w sprawie upoważnienia pracowników DOW-O UMWD do załatwiania spraw związanych z przyznawaniem oraz wypłatą pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” w ramach działania „Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020; - Nr 3306/V/17 z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie upoważnienia pracowników DOW-O UMWD do załatwiania spraw związanych z wdrażaniem przez Lokalne Grupy działania wybranych w konkursie Strategii Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność (Lokalnych Strategii Rozwoju).

<sup>10</sup> Dyrektora i zastępcę dyrektora Działu: Wdrażania, Kontroli, Autoryzacji Płatności i Sprawozdawczości (wcześniej Dział Autoryzacji Płatności), Pomocy Technicznej i Regionalnego Sekretariatu Krajowych Obszarów Wiejskich, Stanowiska ds. Monitoringu i Sprawozdawczości, zatrudnionych na stanowiskach nieprzypisanych do pozostałych działów.

<sup>11</sup> Uchwała nr 1588/IV/11 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 19 grudnia 2011 r.

i Zasobów Naturalnych<sup>12</sup>. Osobami upoważnionymi do podpisywania umów w ramach PROW 2014-2020 byli członkowie Zarządu Województwa Dolnośląskiego<sup>13</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 206-209)

W latach 2015-2018 pracownicy DOW-O uczestniczyli w 13 zorganizowanych przez UMWD szkoleniach, przeprowadzonych przez podmioty zewnętrzne<sup>14</sup>.

Odnosnie działań objętych PROW 2014-2020, w zakresach zgodnych z Książkami Procedur Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: „ARIMR”), szkolenia prowadzone były przez przedstawicieli ARiMR, pracowników UMWD oraz w formie e-learningowych, dla pracowników Działu Wdrażania i Działu Autoryzacji Płatności i Sprawozdawczości DOW-O<sup>15</sup> oraz Działu kontroli DOW-O<sup>16</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1309-1376, 1377-1480)

W dniach 6 i 9 maja 2016 r. pracownicy UMWD (łącznie 7 osób), realizujący zadania związane z działaniem LEADER, brali udział w akcji informacyjno-upowszechniającej w ramach Dnia Godności Osób Niepełnosprawnych.

W latach nieobjętych kontrolą (tj. w latach 2009-2014), w ramach wdrażania PROW 2007-2013, pracownicy DOW-O brali udział również w szkoleniach z zakresu działań komunikacyjnych oraz upowszechniania wiedzy o działaniu LEADER<sup>17</sup>.

Zastępca Dyrektora DOW-O podała, iż ze względu na racjonalne dysponowanie środkami oraz na fakt, że wiedza zdobyta na ww. szkoleniach jest niemal cały czas aktualna, w pierwszej fazie wdrażania PROW 2007-2013 położono nacisk na szkolenia związane z przepisami prawa. W przyszłości planowane są (w ramach dostępnych środków) odrębne szkolenia z zakresu m.in. niedyskryminacji, niepełnosprawności.

(dowód: akta kontroli str. 1488-1491, 1499-1542)

Dyrektor DOW-O wskazał, że liczba i zakres szkoleń był adekwatny do zgłaszanych potrzeb i realizowany zgodnie z rocznym Planem szkoleń. Każdy z kierowników

<sup>12</sup> Uchwała nr 249/V/15 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 4 marca 2015 r.

<sup>13</sup> Uchwała nr 2583/V/16 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 sierpnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Karty wzorów podpisów osób upoważnionych dopisywania umów w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

<sup>14</sup> Tworzenie biznesplanów, szkolenie w dniu 07.12.2015 r. (30 pracowników); - Pomoc de minimis, interpretacja sprawozdania finansowego, szkolenie w dniu 08.12.2015 r. (17 pracowników); - Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych po ostatnich nowelizacjach ustawy Prawo budowlane, szkolenie w dniu 09.12.2015 r., (31 pracowników); - Zamówienia publiczne w roku 2016 w świetle przepisów UE/Nowelizacja ustawy PZP, szkolenie w dniach 11-12.04.2016 r. (12 pracowników); - Zgodność realizowanych inwestycji z Prawem Ochrony Środowiska, szkolenie w dniu 29.09.2016 r. (12 pracowników); - Pomoc de minimis, szkolenie w dniu 12.10.2016 r. (8 pracowników); - Ustawa o finansach publicznych oraz dyscyplina finansów publicznych w kontekście wydatkowania środków publicznych oraz odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, szkolenie w dniach 30.11-01.12.2016 r. (10 pracowników); - Obsługa arkuszy kalkulacyjnych programu MS Excel, szkolenie w dniach 05-06.12.2016 r. (10 pracowników) oraz 27-28.11.2017 r. (10 pracowników); - Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z uwzględnieniem działalności regulowanej w kontekście poddziałania 19.2 Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach rozwoju lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) objętego PROW 2014-2020, szkolenie w dniu 26.10.12.2017 r. (8 pracowników); - Protesty i procedura odwoławcza w nowej perspektywie finansowej 2014-2020, szkolenie w dniu 24.11.2017 r. (24 pracowników); - Przygotowanie i realizacja procesu inwestycyjnego zgodnie z prawem budowlanym, szkolenie w dniu 01.12.2017 r. (26 pracowników); - Prawo zamówień publicznych z uwzględnieniem najnowszych zmian oraz zasada konkurencyjności. Zmiany w zamówieniach publicznych na prace projektowe i roboty budowlane, szkolenie w dniach 12-13.12.2017 r. (18 pracowników).

<sup>15</sup> W zakresie: - Obsługa wniosku o przyznanie pomocy dla działania 19 Wsparcie dla Rozwoju Lokalnego w ramach inicjatywy LEADER, dla poddziałania 19.1, 19.2, 19.3 i 19.4 (24 szkoleń) oraz wniosków o płatność dla poddziałania 19.2, 19.3 i 19.4 (19 szkoleń); - Zmiana i rozwiązanie umowy (2 szkolenia); - Postępowanie z dokumentami prawnego zabezpieczenia umowy (2 szkolenia); - Rozpatrywanie odwołań (5 szkoleń); - Procedury rozpatrywania, stwierdzania i raportowania nieprawidłowości/ błędów dla podmiotów zewnętrznych (7 szkoleń); - Monitorowanie terminowości składania wniosków o płatność oraz ankiet/ sprawozdań (5 szkoleń); - Sporządzanie i poprawa dokumentów finansowo-księgowych oraz ustalenie nienależnie, nadmiernie pobranych środków publicznych (5 szkoleń); - Postępowanie w okresie związania celem (2 szkolenia).

<sup>16</sup> W zakresie: - Przeprowadzenie czynności kontrolnych w ramach działań związanych z „inwestycjami w środki trwałe”, „Podstawowymi usługami i odnową wsi na obszarach wiejskich” oraz „Leader” – delegowanych do Samorządów Województw w ramach PROW 2014-2020 (10 szkoleń); - Weryfikacja postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (4 szkolenia); - Procedury przeprowadzania czynności kontrolnych w celu potwierdzenia wykonania przez LGD zobowiązań określonych w Umowie o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (przyjęcie do stosowania).

<sup>17</sup> Były to następujące szkolenia: - Sztuka prezentacji i wystąpień publicznych – 1 osoba, - Znowelizowane Prawo ochrony środowiska oraz Obsługa patenta – 38 osób, - Automotywyjacja, jak dobrze wykorzystywać swój czas, efektywna praca. Radzenie sobie w sytuacjach stresowych i konfliktowych – 24 osoby, - Warsztaty z zakresu planowania, organizowania i koordynowania spotkań, szkoleń, konferencji – 2 osoby (Dział Pomocy Technicznej i Regionalnego Sekretariatu KSOW).

badal pod koniec roku kalendarzowego potrzeby szkoleniowe swoich pracowników na kolejny rok, w przypadku pojawienia się w trakcie roku nowych potrzeb plany szkoleń były aktualizowane. Pracownicy i ich przełożeni formułowali potrzeby szkoleniowe dotyczące przede wszystkim zaznajomienia się z metodologią tworzenia biznes planów, pogłębienia wiedzy na temat protestów i procedury odwoławczej w ramach PROW 2014-2020, zaznajomienia się z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej. Wszystkie wnioski dotyczące potrzeb szkoleniowych zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 210-218)

W okresie styczeń 2015 r. – styczeń 2016 r. zatrudnienie w DOW-O zmniejszyło się o 10 osób z powodu zmiany źródła finansowania wynagrodzeń pracowników. Do czerwca 2015 r. środki pochodziły z Pomocy Technicznej PROW na lata 2007-2013, następnie z Pomocy Technicznej PROW 2014-2020. Limit przyznaných województwu dolnośląskiemu środków był niższy niż we wcześniejszej perspektywie i od zgłaszanych do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi potrzeb na ten cel. Powyższe spowodowało konieczność zmniejszenia liczby osób zatrudnionych, aby przy dostępnym limicie środków zapewnić ciągłość działania i wykonywania zadań delegowanych do 2023 r.

Spadek zatrudnienia (o 2 osoby), pomiędzy rokiem 2016 a rokiem 2017, był wynikiem naturalnej rotacji pracowników. Wzrost zatrudnienia w 2018 r. (o 5 osób w stosunku do 2017 r.) był efektem zmian w strukturze organizacyjnej DOW-O. Zlikwidowano Dział ds. Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze i przeniesiono zatrudnione w nim osoby do Działów: Wdrażania, Autoryzacji Płatności i Sprawozdawczości oraz Kontroli DOW-O<sup>18</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1008-1027)

Pracownicy realizujących zadania związane z działaniem LEADER<sup>19</sup>, posiadali wyższe wykształcenie oraz doświadczenie (od kilku miesięcy do kilkunastu lat) w obsłudze programów w ramach Funduszy Europejskich, takich jak: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2007-2013 i PROW 2014-2020), Program Operacyjny Rybactwo i Morze (PO RYBY 2007-2013 i PO RYBY 2014-2020), jak również Sektorowy Program Operacyjny – Rolnictwo (SPO-ROL 2004-2006), Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW).

W zakresach czynności ww. pracowników wskazany był ogólny zakres zadań wykonywanych w ramach realizacji PROW 2014-2020, jak również PROW na lata 2007-2013, a także PO RYBY 2007-2013 oraz PO RYBY 2014-2020. Czynności związane z realizacją działania LEADER nie były jedynymi wśród zadań wynikających z zakresu obowiązków a ich udział w zadaniach realizowanych przez danego pracownika wynosił od 25% do 93%.

(dowód: akta kontroli str. 251-500, 1011-1027)

W badanym okresie Dyrekcja DOW zgłaszała dodatkowe zapotrzebowanie kadrowe, w celu realizacji zadań w związku z wdrażaniem PROW 2014-2020. Na rok 2017 wnioskowano o 2 dodatkowe etaty, w tym 1 etat w Dziale Wdrażania DOW-O<sup>20</sup> oraz 1 etat w Dziale Autoryzacji Płatności i Sprawozdawczości<sup>21</sup>. Na rok 2018 wnioskowano o 5 dodatkowych etatów, w tym 3 etaty w Dziale Wdrażania<sup>22</sup>, 1 etat w Dziale Autoryzacji Płatności i Sprawozdawczości<sup>23</sup> oraz 1 etat w Dziale

<sup>18</sup> Opisano w pkt 1.1.

<sup>19</sup> Wykonujący swoje obowiązki w poszczególnych komórkach Wydziału Obszarów Wiejskich w Departamencie DOW.

<sup>20</sup> W związku ze zwiększonym zakresem obowiązków wynikającym z nadzoru Samorządu Województwa nad LGD.

<sup>21</sup> W związku ze wzrostem liczby składanych wniosków o przyznanie pomocy oraz wniosków o płatność w ramach PROW.

<sup>22</sup> Z powodu wzrostu liczby przekazywanych przez LGD wniosków o przyznanie dofinansowania oraz obowiązku zapewnienia LGD możliwości osiągnięcia wskaźników założonych w LSR.

<sup>23</sup> Q związku ze wzrostem liczby składanych wniosków o przyznanie pomocy oraz wniosków o płatność w ramach PROW.

Kontroli<sup>24</sup>. Pomimo zgłaszanych wniosków nie zatrudniono nowych pracowników z uwagi na ograniczone środki finansowe na wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 4-5)

**1.4.** Samorząd Województwa Dolnośląskiego, stosownie do art. 12 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020<sup>25</sup> (dalej: „ustawa PROW”), informował i rozpowszechniał informacje o programie, w tym o zasadach i trybie przyznawania i wypłaty pomocy oraz o obowiązkach beneficjentów wynikających z przyznania tej pomocy, zgodnie z planami komunikacyjnymi<sup>26</sup>. Działania UMWD były zgodne z opracowaną przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi Strategią Komunikacji PROW, realizowaną ze środków Pomocy Technicznej PROW 2014-2020, poprzez plan działania KSOW, którego integralną częścią był Plan komunikacyjny PROW 2014-2020<sup>27</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1219-1237)

**1.4.1.** UMWD zorganizował i prowadził cztery Punkty Informacyjne Funduszy Europejskich (dalej „PIFE”): we Wrocławiu, Jeleniej Górze, Legnicy, Wałbrzychu. PIFE udzielały informacji na temat wszystkich programów unijnych, w tym PROW 2014-2020, bezpośrednio w siedzibach, telefonicznie, pocztą elektroniczną lub tradycyjną oraz w formie przedsięwzięć informacyjnych. W punktach tych dostępne były materiały informacyjne na temat działania LEADER. Dodatkowo funkcję informacyjną PROW 2014-2020 pełnił również sekretariat DOW-O UMWD, w którym potencjalni wnioskodawcy / beneficjenci otrzymywali informacje bezpośrednio od pracowników<sup>28</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1033-1034)

**1.4.2.** W latach 2015-2017, w celu poinformowania społeczeństwa, beneficjentów / potencjalnych beneficjentów o PROW 2014-2020, w tym o działaniu LEADER, przeprowadzono działania informacyjne/promocyjne, takie jak: a) szkolenia / seminaria/ warsztaty / inne formy szkoleniowe dla potencjalnych beneficjentów i faktycznych beneficjentów<sup>29</sup>; b) konferencje prasowe<sup>30</sup>; c) audycje, programy, spoty w radio, televizji i Internecie<sup>31</sup>; d) strona internetowa<sup>32</sup>; e) punkty informacyjne dotyczące Działania LEADER i PROW 2014-2020<sup>33</sup> w ramach PIFE; f) materiały informacyjne i promocyjne (broszury, ulotki i in.)<sup>34</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1303-1304)

W dniu 12 lutego 2018 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi skierował do samorządów województw oraz do GTL pismo, w którym wskazał na pierwszorzędą rolę LGD w ramach rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. LGD

<sup>24</sup> Ze względu na zintensyfikowanie prac w związku kontrolami i wizytami w ramach PROW 2014-2020, weryfikacją naborów wniosków przeprowadzanych przez LGD, rozpatrywaniem protestów składanych przez wnioskodawców odnośnie naborów w ramach osi LEADER.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 627.

<sup>26</sup> Tj. plany komunikacyjne, uwzględniający uzgodnione z instytucjami zarządzającymi reklamę i informacje dotyczące PROW oraz działalność informacyjną i komunikacyjną adresowaną do społeczeństwa.

<sup>27</sup> Odpowiednio: [1] dwuletni plan operacyjny KSOW na lata 2014-2015 - zaakceptowany został uchwałą Nr 3 Grupy Roboczej do spraw KSOW z dnia 12 października 2015 r., uchwałą Nr 13 Grupy Roboczej do spraw KSOW z dnia 20 października 2016 r. dokonano akceptacji zmian w ww. planie operacyjnym, [2] dwuletni plan operacyjny KSOW na lata 2016-2017 - zaakceptowany uchwałą Nr 8 Grupy Roboczej do spraw KSOW z dnia 18 kwietnia 2016 r., uchwałą Nr 27 Grupy Roboczej do spraw KSOW z dnia 16 kwietnia 2018 r. dokonano akceptacji zmian w ww. planie operacyjnym.

<sup>28</sup> Telefonicznie, pocztą e-mail lub tradycyjną.

<sup>29</sup> Ilość – 13, uczestnicy – 917, w tym: dot. działania LEADER: ilość – 5, uczestnicy - 151.

<sup>30</sup> Ilość – 6, uczestnicy: wskaźnik nie był mierzony, w tym dot. działania LEADER: ilość – 1.

<sup>31</sup> Ilość – 17, oglądalność – 448.229, w tym dot. działania LEADER: ilość – 3, oglądalność – 64.097 (uwzględniono oglądalność za 2016 r. i 2017 r., za 2015 r. wskaźniki nie były mierzone).

<sup>32</sup> Ilość – 1, liczba unikalnych użytkowników – 13.410.

<sup>33</sup> W 2017 r. w ramach PROW zrealizowały zostały konsultacje, w różnych formach, w ilości: 22.292.

<sup>34</sup> Ilość – 1, nakład – 230 (mapy dot. działania LEADER).

powinno zapewnić dostęp do wiedzy potencjalnym wnioskodawcom, poprzez bezpłatne doradztwo w zakresie przygotowania wniosków, rozpowszechnianie informacji na temat zasad przyznawania pomocy na realizację operacji w ramach działania, organizację szkoleń, akcji informacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1481-1483)

Obowiązek tego rodzaju działań został zapisany również w § 5 ust. 1 pkt 5 i pkt 8 umów o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, które zawierane były z LGD realizującymi strategie rozwoju.

**1.4.3.** Samorząd Województwa Dolnośląskiego podejmował różne działania w celu zapewnienia LGD informacji w zakresie wdrażania działania LEADER (w tym m.in. przygotowywania projektów, wniosków, biznesplanów). Działania informacyjne wprowadzone były w następujących formach:

a) konferencje dotyczące wdrażania PROW 2014-2020 (2); b) szkolenia (3), dotyczące konkursu na wybór LSR, wspierania rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, tworzenia partnerstw i kooperatyw na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w ramach rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność; c) warsztaty (3), dotyczące zmian przepisów prawnych, problemów dotyczących poddziałania 19.2 „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność”; d) strona internetowa dotycząca PROW 2014-2020 / podzakładka dotycząca LEADER

Działania te były skierowane do przedstawicieli 18 LGD oraz jednego przedstawiciela Dolnośląskiej Sieci Partnerstw LGD, a zorganizowane i przeprowadzone zostały przez UMWD lub z udziałem pracowników Urzędu<sup>35</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1305-1308)

UMWD na bieżąco przekazywał drogą elektroniczną do wszystkich LGD korespondencję w zakresie m.in. niezbędnych informacji do prawidłowej oceny i wyboru wniosków przez LGD.

(dowód: akta kontroli str. 1914, 1928-1935)

**1.4.4.** Szkolenie i warsztaty skierowane do LGD, uwzględniały prowadzenie zajęć w sposób aktywnie angażujący uczestników, warsztaty zorganizowane i przeprowadzone dla beneficjentów/ potencjalnych beneficjentów zawierały w planie zajęć panele dyskusyjne<sup>36</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1484-1485)

**1.4.5.** Poddane szczegółowemu badaniu szkolenia i warsztaty związane z działaniem LEADER w ramach PROW 2014-2020, miały miejsce we Wrocławiu – dla przedstawicieli LGD, oraz poza nim – dla beneficjentów (Jelenia Góra, Karpacz, Karczowiska).

(dowód: akta kontroli str. 1484-1485)

**1.4.6.** Plany operacyjne KSOW w zakresie działania 8 Plan komunikacyjny PROW 2014-2020 oraz Plan Operacyjny KSOW (z wyłączeniem działania 8 Plan Komunikacyjny) na lata 2014-2015 i 2016-2017 dla województwa dolnośląskiego zawierały operacje związane z wdrażaniem i promocją działania LEADER<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> W których przedstawiciele UMWD brali udział jako zaproszeni prelegenci.

<sup>36</sup> W zakresie szkoleń związanych z działaniem LEADER w ramach PROW 2014-2020, przeprowadzonych dla przedstawicieli LGD oraz dla beneficjentów/ potencjalnych beneficjentów, badanie przeprowadzono na próbie sześciu form szkoleniowych, tj. szkolenia i warsztatów przeprowadzonych przez UMWD w latach 2015-2017 (w tym 3 dla przedstawicieli LGD oraz 3 dla beneficjentów).

<sup>37</sup> W ramach planów komunikacyjnych były to działania takie jak: - Konferencje – konferencja inauguracyjna oraz podsumowująca wdrażanie działań delegowanych przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego w ramach PROW 2014-2020, w tym wdrażanie LSR - Szkolenie – w zakresie konkursu na wybór LSR; - Media (Internet, TV) – cykle audycji telewizyjnych na temat PROW 2014-2020 w tym działania LEADER (w 2017 r. jedna z audycji w całości była poświęcona działaniu LEADER) oraz publikacja aktualnych informacji i dokumentów dotyczących PROW 2014-2020 na witrynie internetowej; - Imprezy targowo-wystawiennicze – promocja PROW 2014-2020 (w tym LEADER) podczas lokalnych



Działania te skierowane były do beneficjentów, potencjalnych beneficjentów, przedstawicieli LGD oraz ogółu społeczeństwa i ukierunkowane na zwiększenie wiedzy na temat PROW 2014-2020, uwidocznienie roli wspólnoty we współfinansowaniu rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, zbudowanie i utrzymanie wysokiej rozpoznawalności m.in. PROW 2014-2020 (w tym działania LEADER), zmianę w świadomości mieszkańców kraju funkcjonowania PROW 2014-2020 jako programu głównie lub wyłącznie wspierającego rolników/ rolnictwo, poszerzenie grupy zainteresowanych PROW 2014-2020, dotarcie z przekazem do grup nastawionych niechętnie lub krytycznie do funduszy europejskich, przełamanie negatywnych stereotypów dotyczących życia na obszarach wiejskich.

(dowód: akta kontroli str. 1035-1041, 1225-1226, 1235-1237)

Plan Operacyjny KSOW (z wyłączeniem działania 8 Plan Komunikacyjny) na lata 2014-2015 nie zawierał operacji związanych z wdrażaniem działania LEADER, na lata 2016-2017 zawierał 1 operację pt. „Tworzenie sieci współpracy pomiędzy Lokalnymi Grupami Działania oraz podniesienie wiedzy LGD w zakresie PROW 2014-2020 na obszarze Dolnego Śląska”. Celem operacji było podniesienie poziomu wiedzy i umiejętności w zakresie aktywizacji mieszkańców obszarów wiejskich wśród ok. 80 pracowników, członków zarządów, rad oceniających oraz członków LGD z obszaru Dolnego Śląska. Operacja miała być zrealizowana w formie szkoleń, o tematyce zgodnej z § 17 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i rozwoju wsi z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie krajowej sieci obszarów wiejskich w ramach PROW na lata 2014-2020<sup>38</sup>. Operację zrealizował Związek Stowarzyszeń „Dolnośląska Sieć Partnerstw LGD”, zgodnie z umową nr 175/2017 z dnia 9 sierpnia 2017 r., zawartą z Województwem Dolnośląskim UMWD. W okresie VII-XI 2017 r. przeprowadzono pięć szkoleń dla przedstawicieli LGD z terenu Dolnego Śląska, o tematyce zgodnej z założeniami planu operacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 1032, 1041-1042, 1225-1226, 1235-1237, 1279-1301)

**1.4.7.** Dwuletnie Plany Operacyjne KSOW na lata 2014-2015 oraz 2016-2017 dla województwa dolnośląskiego w zakresie inicjatywy LEADER zostały zrealizowane. Osiągnięto przyjęte wskaźniki monitorowania realizacji operacji, operacje zostały skierowane do właściwych grup docelowych i zrealizowane zgodnie z harmonogramem. Raporty z realizacji zadań z zakresu informowania o programie były elementem sprawozdań rocznych z realizacji PROW 2014-2020, składanych ARIMR przez UMWD, tj. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 sierpnia 2015 r. w sprawie danych niezbędnych do właściwego monitorowania realizacji i ewaluacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020<sup>39</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1042, 1050-1066)

**1.4.8.** UMWD prowadząc działania informacyjne i promocyjne na temat działania LEADER zapewnił równy dostęp do informacji osobom niepełnosprawnym poprzez m.in.: - stosowanie przejrzystych i czytelnych ekranów do prezentacji oraz łatwej do odczytania, kontrastowej w stosunku do tła, czcionki; - korzystanie z obiektów szkoleniowych, konferencyjnych, warsztatowych przystosowanych i łatwo

---

i regionalnych imprez poświęconych rolnictwu i obszarom wiejskim, udział pracowników DOW-O UMWD w imprezach, zebraniach wiejskich itp. na zaproszenie lokalnych władz, stowarzyszeń, LGD; - Punkty Informacyjne Funduszy Europejskich – zapewnienie ogółowi społeczeństwa, instytucjom pośrednio zaangażowanym we wdrażanie Programu, mediom, beneficjentom oraz potencjalnym beneficjentom wyczerpujących i przystępnych w odbiorze informacji na temat PROW 2014-2020 oraz Działania LEADER; - Warsztaty – warsztaty organizowane w mniejszych miastach lub gminach wiejskich w zakresie procedury ubiegania się o wsparcie (w tym wdrażanie operacji w ramach LSR – działanie LEADER); - Drukowane materiały informacyjne – Opracowanie graficzne i wydruk ściennej mapy dolnośląskich Lokalnych Grup Działania (zwiększenie rozpoznawalności PROW 2014-2020, głównie działania LEADER).

<sup>38</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 148.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1397.

dostępnych dla osób z niepełnosprawnością; - zastosowanie odpowiedniego (nieodbijającego światła) laminatu na mapie LGD.

(dowód: akta kontroli str. 1042, 1914-1915)

1.5. Realizowane działania komunikacyjne były poddawane monitoringowi pod względem skuteczności i efektywności w sposób przewidziany w Strategii Komunikacji PROW. W odniesieniu do działań zawartych w planach komunikacyjnych prowadzono monitoring efektywności podejmowanych aktywności, przy pomocy wskaźników produktu / rezultatu. Zakładane wskaźniki zostały zrealizowane<sup>40</sup>.

Ewaluacji poddano operacje / działania komunikacyjne, takie jak: - konferencje / szkolenia / warsztaty (za pomocą anonimowych ankiet ewaluacyjnych); - audycje telewizyjne (za pomocą wskaźników oglądalności). Adresowane do przedstawicieli LGD szkolenia/ warsztaty zostały ocenione wysoko (ponad 25% respondentów oceniło je bardzo wysoko, a ponad 50% - wysoko)<sup>41</sup>. Ewaluacja audycji telewizyjnych wskazała satysfakcjonujący poziom oglądalności. W ocenie UMWD wyniki przeprowadzonych ewaluacji wybranych operacji były satysfakcjonujące.

Dyrektor DOW-O wskazał, że za globalną ewaluację realizacji planów komunikacyjnych zawierających działania informacyjno-promocyjne odpowiedzialna jest, zgodnie z zapisami Strategii Komunikacji PROW, Instytucja Zarządzająca PROW (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi) i jednostka centralna KSOW, które dokonują bieżącej oceny realizacji dwuletnich planów operacyjnych<sup>42</sup>.

Zarząd Województwa Dolnośląskiego nie zlecał prowadzenia badań opinii publicznej odnośnie zmian poziomu wiedzy na temat PROW 2014-2020 (w tym na temat działania LEADER), a także na temat poziomu zadowolenia ze świadczonych usług informacyjnych odnośnie działania LEADER<sup>43</sup>. Nie prowadzono również analiz pod kątem wpływu działań komunikacyjnych w odniesieniu do działania LEADER na liczbę składanych wniosków w poszczególnych naborach.

(dowód: akta kontroli str. 1042-1045)

1.6. W UMWD obowiązywała Polityka bezpieczeństwa wraz z Instrukcją zarządzania systemem informatycznym, wprowadzone zarządzeniem nr 49/2017 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 23 czerwca 2017 r. Dokumentacja ta była zgodna z § 4 i § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. *w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urzędnicy i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych*<sup>44</sup>. Administratorem danych był Marszałek Województwa Dolnośląskiego, który wyznaczył Administratora Bezpieczeństwa Informacji w UMWD i dokonał jego zgłoszenia Generalnemu Inspektorowi Danych Osobowych. Zgodnie z art. 158 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. *o ochronie danych osobowych*<sup>45</sup>, osoba pełniąca w dniu 24 maja 2018 r. funkcję administratora bezpieczeństwa informacji, staje się inspektorem ochrony danych.

Zgodnie z przyjętymi założeniami, dane osobowe przetwarzane są na zabezpieczonym sprzęcie, przez przeszkolonych pracowników, którym nadano odpowiednie upoważnienia do przetwarzania danych osobowych.

<sup>40</sup> W tym np. liczba osób odwiedzających punkty informacyjne, liczba wyświetleń dedykowanej strony internetowej, ilość audycji telewizyjnych, ilość konferencji / warsztatów i liczba osób w nich uczestniczących.

<sup>41</sup> Uwagi, sugestie i propozycje odnośnie strony merytorycznej zostały uwzględnione przy planowaniu kolejnych szkoleń.

<sup>42</sup> Pozwala to na dokonywanie w odpowiednim czasie ewentualnej modyfikacji, minimalizuje ryzyko powtarzania błędów i ponownej realizacji nietrafionych działań.

<sup>43</sup> Koszt badania jest niewspółmiernie wysoki do wydatków ponoszonych na działania informacyjno-promocyjne.

<sup>44</sup> Dz. U. z 2004 r. poz. 1024.

<sup>45</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1000.

W celu wdrożenia RODO<sup>46</sup> w UMWD, dokonano analizy procedur, regulaminów pod kątem możliwości zabezpieczenia praw osób, których dane są przetwarzane. Sporządzono formularze zgód na przetwarzanie danych osobowych oraz dotyczące obowiązków informacyjnych. Przygotowany został rejestr czynności przetwarzania danych osobowych oraz procedura postępowania w sytuacji naruszenia ochrony danych osobowych (element Polityki bezpieczeństwa).

(dowód: akta kontroli str. 1938-2005, 5034-4050)

1.7. Uchwałą Nr 1504/V/15 z dnia 1 grudnia 2015 r. Zarząd Województwa Dolnośląskiego przyjął: [1] Regulamin naboru kandydatów na ekspertów i prowadzenia wykazu kandydatów na ekspertów uczestniczących w procesie wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność oraz [2] Regulamin prac Komisji do spraw wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (dalej: „Komisja LSR”). W ww. Regulaminach określono m.in.: [1] przebieg postępowania kwalifikacyjnego na kandydatów na ekspertów, wymogi jakie powinien spełniać kandydat na eksperta, zasady działania Komisji Kwalifikacyjnej, zasady wynagradzania ekspertów; [2] zasady działania Komisji LSR<sup>47</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1550-1588)

Uchwałą Nr 1844/V/16 z dnia 22 lutego 2016 r. Zarząd Województwa Dolnośląskiego powołał Komisję LSR, składającą się z 16 osób, w tym 10 przedstawicieli Zarządu Województwa oraz 6 ekspertów. Przewodniczącym Komisji LSR oraz zastępcą zostali przedstawiciele Zarządu Województwa Dolnośląskiego. Właściwi Ministrowie nie zgłaszali swoich przedstawicieli do udziału w pracach Komisji LSR.

Powołanie Komisji LSR oraz określenie zasad jej działania odbyło się zgodnie z art. 3 ust. 1-4 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (dalej: „ustawa o RLKS”)<sup>48</sup>.

Do powołania ekspertów zastosowano art. 49 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020<sup>49</sup>. Zarząd Województwa wyznaczył ekspertów spośród kandydatów wybranych w drodze otwartego konkursu<sup>50</sup>, zgodnie z przyjętym Regulaminem naboru kandydatów na ekspertów i prowadzenia wykazu kandydatów na ekspertów uczestniczących w procesie wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność<sup>51</sup>. Wykaz kandydatów na ekspertów w ramach wyboru LSR został przyjęty przez Zarząd Województwa uchwałą z dnia 10 lutego 2016 r.<sup>52</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1069-1072, 1550-1568, 1879-1881)

Przed przystąpieniem do prac związanych z oceną i wyborem LSR do realizacji, członkowie komisji złożyli oświadczenia o bezstronności, zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do Regulaminu prac Komisji LSR.

(dowód: akta kontroli str. 1730-1777)

<sup>46</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1, obowiązujące od 25 maja 2018 r.

<sup>47</sup> M.in. czas działania, zadania jej członków, tryb pracy, sposób oceny merytorycznej LSR.

<sup>48</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 140.

<sup>49</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1460, ze zm. Artykuł 49 został uchylony z dniem 2 września 2017 r. (art. 1 pkt 24 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2017 r., poz. 1465).

<sup>50</sup> Uchwała Nr 1524/V/15 z dnia 7 grudnia 2015 r. Zarząd Województwa Dolnośląskiego ogłosił nabór na ekspertów w ramach wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność na lata 2014-2020.

<sup>51</sup> Uchwała Nr 1504/V/15 z dnia 1 grudnia 2015 r. Zarządu Województwa Dolnośląskiego.

<sup>52</sup> Uchwała Nr 1781/V/16 z dnia 10 lutego 2016 r. Zarządu Województwa Dolnośląskiego w sprawie przyjęcia Wykazu kandydatów na ekspertów w ramach wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność na lata 2014-2020.

1.8. Zgodnie z art. 57 ust. 2 ustawy PROW, uchwałą Nr 1098/V/15 z dnia 26 sierpnia 2015 r. Zarząd Województwa Dolnośląskiego powołał Dolnośląską Grupę Roboczą ds. Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich - jako organ opiniodawczo-doradczy Zarządu Województwa w zakresie funkcjonowania KSOW na terenie województwa dolnośląskiego. Uchwała określa zadania, skład i sposób wyznaczania członków<sup>53</sup> oraz regulamin pracy Dolnośląskiej Grupy roboczej ds. KSOW.

(dowód: akta kontroli str. 1112-1119)

1.9. W okresie od kwietnia 2016 r. do grudnia 2017 r., działanie LEADER było przedmiotem czterech kontroli Audytu Wewnętrznego Urzędu oraz dwóch kontroli ARiMR. Komórką kontrolowaną był DOW-O w UMWD.

ARiMR – Departament Audytu Wewnętrznego, przeprowadził planowane czynności: [1] w dniach 18-20 stycznia 2017 r. w przedmiocie „Audyt weryfikacji wniosków w ramach PROW 2014-2020 wdrażanych przez podmioty delegowane”<sup>54</sup>; [2] w dniach 20 listopada – 01 grudnia 2017 r. w przedmiocie „Kontrola prawidłowości i terminowości realizacji zadań delegowanych w ramach PROW 2014-2020 przez pracowników Samorządu Województwa Dolnośląskiego związanych z obsługą działania Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w ramach poddziałania 19.1 Wsparcie przygotowawcze i poddziałania 19.4 Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji”<sup>55</sup>. Ustalenia kontroli pozwoliły na wydanie zalecenia odpowiedniego dokumentowania przez pracowników przeprowadzonych czynności – zapewnienie śladu rewizyjnego (w przypadku pierwszej z ww. kontroli) oraz na sformułowanie pozytywnej oceny w zakresie prawidłowości realizacji zadań przez DOW-O (w przypadku drugiej z ww. kontroli).

Wydział Audytu Wewnętrznego UMWD nie wydał zaleceń w wyniku przeprowadzania czynności w ramach trzech z czterech planowanych zadań<sup>56</sup>. W okresie prowadzenia kontroli NIK, Wydział Nadzoru i Kontroli UMWD kontynuował prowadzenie czynności w związku z otrzymanym od jednego z wnioskodawców w listopadzie 2017 r. pismem wskazującym na możliwość wystąpienia nieprawidłowości w jednym z naborów wniosków w ramach poddziałania 19.2.

Wyniki czwartego badania zostały opisane w pkt III 2.9. wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 1046-1049, 1120-1211)

1.10. Dyrektor DOW-O wskazał następujące bariery w realizacji zadań związanych z realizacją działania LEADER:

- Opóźnienie procesu uruchomienia PROW 2014-2020<sup>57</sup> - w tej perspektywie finansowej faktyczna realizacja LSR rozpoczęła się pod koniec 2016 r.
- Skumulowanie się konkursów ogłaszanych przez LGD, co w konsekwencji doprowadziło do czasowego braku możliwości terminowej oceny wniosków o przyznanie pomocy.

<sup>53</sup> Spośród przedstawicieli podmiotów działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na terenie Dolnego Śląska.

<sup>54</sup> Weryfikacją objęto 6 wniosków o przyznanie pomocy złożonych przez różnych wnioskodawców, tj. 2 gminy, 2 powiaty oraz 2 LGD. Nie było ustaleń w zakresie poddziałania 19.1 Wsparcie przygotowawcze i poddziałania.

<sup>55</sup> W szczególności prawidłowość stosowania procedury obsługi wniosków o przyznanie pomocy (książka procedur KP-611-353-ARiMR) oraz funkcjonowanie mechanizmów zabezpieczających i wykrywających nieprawidłowości oraz nadużycia finansowe.

<sup>56</sup> Tj. zadań przeprowadzonych: [1] w dniach 1-29 kwietnia 2016 r. w zakresie oceny sposobu prowadzenia i nadzorowania przez DOW-O zadań związanych z wykonywaniem i przyznawaniem pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie przygotowawcze” objętego PROW; [2] w dniach 24 października - 18 grudnia 2017 r. w zakresie ocena procesu rozliczania wsparcia na wdrażanie operacji w ramach LSR oraz na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji (badaniem obejmującym sposób sporządzania i poprawy dokumentów finansowo-księgowych oraz ustalenie nienależnie, nadmierne pobranych środków publicznych w ramach PROW objęto 8 wniosków o płatność); [3] w dniach 10-28 listopada 2017 r. w zakresie przygotowania do złożenia deklaracji zarządczej zgodnie z umową nr 01/2015\_DDD\_UM01 zawartą w dniu 28 maja 2015 r. z ARiMR.

<sup>57</sup> Przez co należy rozumieć konieczność przeprowadzania skomplikowanych negocjacji warunków realizacji programu, uzyskania niezbędnych akredytacji i przygotowania legislacji, w sytuacji pozytywnego odbioru działania LEADER poprzedniej edycji i przez to dużych społecznych oczekiwań wobec szybkiego ogłoszenia nowych naborów wniosków.

- Jakość składanych wniosków -pomimo staranności LGD na etapie doradztwa i w procesie oceny wybieranych projektów, wszystkie wnioski na etapie oceny w UMWD wymagały uzupełnień i dodatkowych wyjaśnień.
- Wydłużenie procesu oceny projektów z uwagi na konieczność wzywania LGD do uzupełnień/wyjaśnień na etapie oceny dokumentacji z naborów oraz weryfikacji wniosków.
- Zapytania od beneficjentów duża ilość pytań kierowanych głównie telefonicznie i drogą elektroniczną do UMWD w sprawie zasad przyznawania pomocy lub uzupełnień do wniosków.
- Maksymalny czas przewidziany łącznie na weryfikację dokumentacji z naboru, weryfikację wniosków oraz zawarcie umowy o przyznaniu pomocy wynosi 4 miesiące (od dnia przekazania wniosku o przyznanie pomocy zarządowi województwa przez LGD). Przykładowo – ARiMR w działaniu 4.2 „Wsparcie inwestycji w przetwarzanie produktów rolnych, obrót nimi lub ich rozwój”, dysponuje aż 10 miesiącami (od dnia ogłoszenia informacji o kolejności przysługiwania pomocy) na samo rozpatrzenie wniosków<sup>58</sup>.
- Brak narzędzia informatycznego do użytku DOW-O wspomagającego obsługę poddziałania 19.2 (generowanie umów/aneksów, automatyczne obliczanie wolnych środków, kontrole krzyżowe), w tym koordynację naborów. Zgodnie z § 4 ust. 1 umowy nr 01/2015\_DDD-UM01, zawartej w dniu 28 maja 2015 r. pomiędzy ARiMR a Samorządem Województwa Dolnośląskiego, agencja płatnicza winna udostępnić nieodpłatnie system informatyczny wspierający realizację zadań delegowanych. Do dnia dzisiejszego samorządy województwa nie otrzymały wsparcia informatycznego przy wdrażaniu działania LEADER, co niewątpliwie utrudnia realizację zadań podmiotu wdrażającego. Samorządy są już na zaawansowanym etapie wdrażania ww. działania i uzyskanie wsparcia informatycznego w danym momencie będzie oczywiście niezwykle pomocne, ale niewątpliwie wiązać się będzie z wprowadzaniem do systemu danych archiwalnych, co wydłuży, opóźni wykonywanie bieżących czynności.
- Opracowane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi wytyczne w sposób zbyt ogólny określają zasady oceny naborów, brakuje w nich narzędzi, które pozwoliłyby dyscyplinować LGD, eliminować błędy i nieprawidłowości, związane z wyborem operacji do dofinansowania<sup>59</sup>.
- Zasoby kadrowe samorządów województw uzależnione są bezpośrednio od wysokości środków w ramach Pomocy Technicznej, która w bieżącej perspektywie finansowej jest niższa<sup>60</sup>, zwiększone jest natomiast obciążenie pracą. W porównaniu do okresu programowania 2007-2013 konieczny jest m.in. zwiększony nadzór nad LGD, dokumentacja z przeprowadzonych naborów wniosków podlega szczegółowej kontroli, doszły także nowe zadania związane z rozpatrywaniem protestów.
- Brak szybkiej aktualizacji dokumentów aplikacyjnych, formularzy umów oraz procedur w sytuacji, kiedy jest to spowodowane zmianą obowiązujących przepisów prawa.
- Zmienność wytycznych horyzontalnych<sup>61</sup> wobec niezmienności zapisów poszczególnych SLR (zatwierdzenie Strategii w określonym stanie prawnym).

<sup>58</sup> Zgodnie z §1 pkt 10 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 lipca 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach poddziałania Wsparcie inwestycji w przetwarzanie produktów rolnych, obrót nimi lub ich rozwój objętego PROW 2014-2020 (Dz. U. poz.1191).

<sup>59</sup> Np. wprowadzenie do kart weryfikacji naboru pytania „czy LGD wdrożyło wszystkie rekomendacje przekazane przez samorząd województwa z oceny poprzednich naborów?” czy wprowadzanie obowiązkowego załącznika do wniosku o przyznanie pomocy uzasadnienia do spełnienia kryteriów wyboru wraz z opisem dokumentów, które wnioskodawca przedstawił dla udokumentowania swojego stanowiska w ww. zakresie.

<sup>60</sup> Przy zgłaszanym zapotrzebowaniu w wysokości ok. 6 634 tys. euro, limit środków przyznanych dla Samorządu Województwa Dolnośląskiego wynosi 6 262 tys. Euro. W poprzedniej perspektywie limit środków pomocy technicznej ustalony globalnie (bez podziału na schematy) wyniósł 7 785 tys. euro.

<sup>61</sup> Rozumianych jako zasób legislacji unijnej i krajowej, która reguluje realizację m.in. działania 19 LEADER.

- Wysoki stopień skomplikowania i niejednoznaczności przepisów, aktów prawnych dotyczących działania LEADER, o czym może świadczyć liczba pytań i odpowiedzi w zakresie przedmiotowego działania zamieszczona na stronie ARiMR <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/prow-2014-2020/dzialanie-19-leader/poddzialanie-192-wsparcie-na-wdrazanie-operacji-w-ramach-strategii-rozwoju-lokalnego-kierowanego-przez-spolecznosc/najczesciej-zadawane-pytania.html>.
- Krótki czas na weryfikację Wniosków o Płatność (dalej: „WoP”) przy jednocześnie niskiej ich jakości: ARiMR dokonuje wypłaty środków w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia WoP<sup>62</sup>. Ze względu na nieograniczony zakres tematyczny wniosków o płatność, dotyczących podejmowania oraz rozwijania działalności gospodarczej potrzeba dużo więcej czasu na rozpoznanie specyfiki zakresu działalności gospodarczej. Jednocześnie należy zauważyć, że przeprowadzane w ramach kontroli administracyjnej WoP kontrole na miejscu, kontrole z typowania, wizyty nie wydłużają terminu na weryfikację WoP. Podobna sytuacja ma miejsce przy wystąpieniu o opinię do innego Wydziału/Działu UMWD. Jedynie wystąpienie o opinię do innego podmiotu wstrzymuje bieg terminu rozpatrywania WoP.
- Niedostosowanie procedur do obowiązujących przepisów prawa: procedury nie są aktualizowane o zmiany niektórych aktów prawnych, np. ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – *Prawo przedsiębiorców*<sup>63</sup>, rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lutego 2018 r. w sprawie wyboru wykonawców zadań ujętych w zestawieniu rzeczowo-finansowym operacji oraz warunków dokonywania zmniejszeń kwot pomocy oraz pomocy technicznej<sup>64</sup> oraz stanowiska ARiMR i Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zawarte w przesyłanej do samorządów wojewódzkich korespondencji, które doprecyzowują sposób postępowania podczas weryfikacji WoP. Pracownicy samorządów muszą niejako sami „dostosowywać” dokumenty proceduralne do zmian i stanowisk analizując każdorazowo WoP, co bywa czasochłonne i rodzi pole do popełnienia błędu. Jasne i precyzyjne zapisy procedur uwzględniające możliwe do przewidzenia przypadki pozwoliłyby przyspieszyć proces weryfikacji z jednoczesnym zminimalizowaniem ryzyka popełnienia błędu.

(dowód: akta kontroli str. 4051-4060)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Zarząd Województwa Dolnośląskiego zapewnił pracownikom realizującym zadania związane z działaniem LEADER odpowiednie przeszkolenie, prowadził działania informacyjne zgodnie z opracowanym Planem działania oraz Planem komunikacyjnym KSOW dla województwa dolnośląskiego. W UMWD opracowano i stosowano Politykę bezpieczeństwa stosownie do ustawy o ochronie danych osobowych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami powołano i określono zasady działania Komisji LSR.

<sup>62</sup> Przy I transzy operacji w zakresie podejmowaniu działalności gospodarczej ARiMR dokonuje wypłaty środków w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku o płatność.

<sup>63</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 646.

<sup>64</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 396.

## 2. Wybór LSR do dofinansowania w ramach inicjatywy LEADER

2.1. ZWD przy wyborze LSR stosował Regulamin Konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność oraz formularz umowy ramowej opracowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>65</sup>.

2.2. Treść ogłoszenia o konkursie na wybór LSR została przyjęta Uchwałą Nr 1265/V/15 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 7 października 2015 r. i była adekwatna do wytycznych zawartych w art. 8 ust. 1 *ustawy o RLKS*. Termin składania wniosków w konkursie (12 listopada 2015 r. – 30 grudnia 2015 r.) wyznaczono zgodnie z art. 8 ust. 2 *ustawy o RLKS*.

(dowód: akta kontroli str. 1589-1590)

2.3. Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 oraz art. 9 ust. 4 *ustawy o RLKS*, ogłoszenie o konkursie na wybór LSR i regulamin wraz z załącznikami<sup>66</sup> zostały podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej UMWD: [www.prow.dolnyslask.pl](http://www.prow.dolnyslask.pl) w dniu 9 października 2015 r., tj. 30 dni przed terminem składania wniosków o wybór LSR.

(dowód: akta kontroli str. 1591-1592)

2.4. 18 LGD złożyło w UMWD wnioski o wybór LSR. Wnioski spełniały warunki określone w art. 10 ust. 1 *ustawy o RLKS*: zostały złożone w terminie wskazanym w ogłoszeniu o konkursie na wybór LSR (do dnia 30 grudnia 2015 r.), zawierały nazwę i adres wnioskodawcy oraz załączoną LSR.

ZWD wzywał wszystkie LGD do usunięcia braków i poprawienia oczywistych omyłek we wnioskach<sup>67</sup>. LGD dokonały stosownych uzupełnień i poprawek w terminie 7 dni, tj. zgodnie z art. 10 ust. 2 *ustawy o RLKS*. Stosowanie do art. 10 ust. 3 tej ustawy, usunięcie braków i poprawa oczywistych omyłek we wnioskach o wybór LSR nie spowodowały istotnych modyfikacji. Żaden z wniosków o wybór LSR nie został odrzucony ani pozostawiony bez rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 1905-1906)

2.5. Komisja LSR w dniu 14 kwietnia 2016 r. – w terminie 4 miesięcy od dnia upływu terminu składania wniosków o wybór LSR (zgodnie z art. 11 ust. 5 *ustawy o RLKS*) – podjęła 17 uchwał dotyczących wyboru LSR, w tym:

- 3 LSR wybrano, gdyż osiągnęły co najmniej minimalną liczbę punktów w ramach każdego kryterium wyboru<sup>68</sup>;
- 12 LSR wybrano warunkowo, tj. pod warunkiem wprowadzenia zmian zapewniających otrzymanie w ramach oceny każdego kryterium wyboru co najmniej minimalnej liczby punktów, której uzyskanie było niezbędne do wyboru LSR<sup>69</sup>,
- 2 LSR nie wybrano: jedna nie uzyskała minimalnej, niezbędnej do wyboru, liczby 147 punktów określonej w Regulaminie Konkursu<sup>70</sup>, natomiast druga z powodu braku dostępnych środków przeznaczonych dla województwa dolnośląskiego na realizację LSR w ramach PO RYBY na lata 2014-2020<sup>71</sup>.

<sup>65</sup> Zgodnie z art. 15 ust. 1 *ustawy o RLKS* regulamin oraz formularze w omawianym zakresie opracowuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi i minister do spraw rybołówstwa.

<sup>66</sup> Formularz wniosku o wybór LSR oraz instrukcja wypełniania wniosku; Kryteria wyboru LSR; Struktura i wymagania dotyczące LSR; Formularz karty oceny wniosku o wybór LSR; Formularz karty oceny LSR pod względem spełniania kryteriów wyboru LSR dla członka komisji; Sposób ustalania wysokości dostępnych środków przeznaczonych na realizację LSR.

<sup>67</sup> Dotyczących głównie doprecyzowania reprezentacji poszczególnych sektorów w organach decyzyjnych LGD, wsparcia dla grup defaworyzowanych, doprecyzowania w LSR kwot wsparcia na przedsięwzięcia związane z tworzeniem lub utrzymaniem miejsc pracy.

<sup>68</sup> LSR przygotowane przez LGD: Partnerstwo Kaczawskie, Qwsi, Wrzosowa Kraina.

<sup>69</sup> Były to LSR przygotowane przez następujące LGD: Partnerstwo Izerskie, Kwiat Lnu, Kłodzka Wstęga Sudetów, Kraina Łęgów Odrzańskich, Partnerstwo Ducha Gór, Dobra Widawa, Ślężanie, Kraina Wzgórz Trzebnickich, Gromnik, Szlakiem Granitu, Partnerstwo Sowiogórskie, Ujście Baryczy.

<sup>70</sup> LSR przedstawiona przez LGD LIDER A4.

<sup>71</sup> LSR przygotowana przez LGD Dolnośląska Kraina Karpi.

Uchwały Komisji do spraw wyboru LSR zawierały w swej treści elementy o których mowa w § 9 pkt 18 Regulaminu konkursu na wybór LSR<sup>72</sup> (uchwały zostały wysłane do poszczególnych LGD w dniu 15 kwietnia 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1784-1855, 1906-1908)

Uchwałą nr 18 z dnia 14 kwietnia 2016 r. Komisja LSR przyjęła listę 18 ocenionych LSR dla województwa dolnośląskiego, wskazując liczbę punktów przyznanych poszczególnym strategiom: - Partnerstwo Kaczawskie (237 punktów); - Qwsi (235 punktów); - Partnerstwo dla Doliny Baryczy (234 punkty); - Partnerstwo Izerskie (213 punktów); - Wrzosowa Kraina (210 punktów), - Kwiat Lnu (210 punktów); - Kłodzka Wstęga Sudetów (209 punktów); - Kraina Łęgów Odrzańskich (208 punktów); - Partnerstwo Ducha Gór (205 punktów); - Dobra Widawa (199 punktów); - Ślężanie (198 punktów); - Kraina Wzgórz Trzebnickich (195 punktów); - Gromnik (181 punktów); - Szlakiem Granitu (180 punktów); - Dolnośląska Kraina Karpia (171 punktów); - Partnerstwo Sowiogórskie (154 punkty); - Ujście Baryczy (149 punktów); - Lider A4 (134 punkty).

(dowód: akta kontroli str. 1778-1780)

Uchwałą Nr 2092/V/16 z dnia 19 kwietnia 2016 r. Zarząd Województwa Dolnośląskiego zatwierdził listę ocenionych LSR.

(dowód: akta kontroli str. 1543-1546)

Uchwałą nr 19/2016 z dnia 11 maja 2016 r. Komisja LSR dokonała wyboru LSR LGD „Partnerstwo dla Doliny Baryczy”. Strategia ma być realizowana ze środków pochodzących z dwóch Funduszy: Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (fundusz wiodący) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Uchwała ta została wysłana przesyłką poleconą do LGD w dniu 11 maja 2016 r. Uchwałę podjęto po upływie 4 miesięcy od dnia upływu terminu składania wniosków o wybór LSR (o którym mowa w art. 11 ust. 5 ustawy o RLKS).

(dowód: akta kontroli str. 1781-1783, 1910-1913)

Uchwałami z dnia 20 maja 2016 r. Komisja LSR dokonała zmian we wszystkich uchwałach o wyborze LSR, poprzez zmianę treści pouczenia w zakresie wniesienia skargi do sądu administracyjnego (uchwały zostały przesłane do wszystkich LGD). LSR złożona przez LGD LIDER A4 nie została wybrana do realizacji, przy ocenie uzyskała 134 punkty i nie spełniła trzech kryteriów<sup>73</sup>. LGD LIDER A4 wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (dalej: „WSA”) skargę na uchwałę nr 17/2016 oraz 36/2017.

Sprawa zakończyła się<sup>74</sup> zmianą oceny LSR skarżącej LGD LIDER A4 i podjęciem w dniu 19 grudnia 2017 r. przez Komisję LSR uchwały nr 2/2017 o warunkowym jej

<sup>72</sup> Tj. informację o wyborze lub warunkowym wyborze LSR, liczbie punktów otrzymanych w ramach oceny poszczególnych kryteriów wyboru LSR; informację o zmianach, jakie należy wprowadzić w wybranej warunkowo LSR, aby otrzymała ona wymaganą do wyboru minimalną liczbę punktów w ramach oceny kryteriów, dla których zostało określone minimum punktowe wraz z podaniem 30-dniowego terminu wprowadzenia zmian; pouczenie o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na zasadach i w trybie określonych dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*; informację o przysługującej kwocie środków na realizację LSR w podziale na EFSI; wskazanie funduszu wiodącego, w przypadku gdy realizacja LSR ma być współfinansowana ze środków więcej niż jednego z EFSI; uzasadnienie dokonanej oceny.

<sup>73</sup> [1] Wiedza i doświadczenie osób zaangażowanych w opracowanie i realizację LSR oraz standardy wiedzy i kompetencji określone dla LGD (kryterium 3) – przy niezbędnym minimum dla tego kryterium – 8 punktów, [2] Zasady wyboru operacji (kryterium 5) – przyznano 10 punktów, przy niezbędnym minimum 14 punktów dla tego kryterium (9 pkt+5 pkt), w ramach tego kryterium, pkt 5.1. Jakość procesu oceny i wyboru operacji nie uzyskało niezbędnego minimum – 9 punktów, [3] Opracowanie LSR z udziałem społeczności i zasady jej udziału w realizacji (kryterium 10) – nie przyznano punktów.

<sup>74</sup> WSA we Wrocławiu wyrokiem z dnia 12 stycznia 2017 r. (sygn. akt III SA/Wr 1147/16) uchylił zaskarżoną uchwałę nr 17/2016, wskazując na brak w niej informacji odnośnie punktów przyznanych poszczególnym kryteriom wyboru LSR i uzasadnienia przyznanej punktacji. W związku z wyrokiem, w dniu 25 kwietnia 2017 r. Komisja LSR podjęła uchwałę nr 1/2017, w której ponownie nie dokonano wyboru LSR przedstawionej przez LGD LIDER A4. LSR przyznano 134 punkty zawierając w uchwale szerokie uzasadnienie przyznanych punktów (uchwałę przesłano do LGD przesyłką poleconą za zwrotnym potwierdzeniem odbioru).



wyborze do dofinansowania. Uchwałą Nr 4679/V/17 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 2092/V/16 Zarząd Województwa Dolnośląskiego zatwierdził zmienioną listę ocenionych LSR. Listy te zostały udostępnione na stronie internetowej UMWD odpowiednio 20 kwietnia 2016 r. oraz 21 grudnia 2017 r.<sup>75</sup>. W konsekwencji powyższych zmian wartość wsparcia przyznanego ze środków PROW 2014-2020 na realizację LSR w województwie dolnośląskim zwiększyła się o 5,41%, tj. z 38 173 500 EUR do 40 239 000 EUR, co przy kursie 4 PLN/EUR stanowiło odpowiednio 152 694 000 PLN i 160 956 000 PLN.

(dowód: akta kontroli str. 1541-1542, 1850-1876, 1893-1904)

**2.6.** Szczegółowym badaniem objęto wybór LSR Lokalnej Grupy Działania Dobra Widawa (dalej: „LGD Dobra Widawa”) oraz Lokalnej Grupy Działania Ujście Baryczy” Gmina Góra – Niechlów – Wąsosz (dalej: „LGD Ujście Baryczy”).

LSR spełniały warunki udziału w konkursie, wskazane w § 4 Regulaminu konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność<sup>76</sup> (dalej: „Regulamin konkursu LSR”).

Ocena LSR została przeprowadzona niezależnie przez dwóch członków Komisji LSR, w tym przez eksperta, pod względem spełnienia kryteriów wyboru, przy użyciu formularza Karty oceny LSR (zgodnie z § 9 ust. 4 Regulaminu konkursu LSR).

Ocena LSR dokonywana pod warunkiem spełnienia poszczególnych kryteriów, szczegółowo opisanych w załączniku nr 2 do Regulaminu konkursu LSR. Badaniem objęto 11 następujących kryteriów: - Nr 4.1 Jakość planu komunikacyjnego, w tym podejście do grup docelowych określonych w LSR; - Nr 5.1 Jakość procesu oceny i wyboru operacji; - Nr 5.2 Poprawność metodologiczna kryteriów i zasady ustalania/zmiany kryteriów; - Nr 7. Jakość i spójność wewnętrzna diagnozy oraz analizy SWOT; - Nr 8.1 Adekwatność celów i przedsięwzięć do diagnozy i wniosków z konsultacji LSR; - Nr 8.2 Adekwatność kryteriów do diagnozy oraz stopień w jakim kryteria przyczyniają się do osiągnięcia celów i wskaźników LSR; - Nr 8.3 Adekwatność budżetu do celów i przedsięwzięć LSR oraz racjonalność planu działania; - Nr 9. Stopień zgodności LSR z celami określonymi w realizowanych programach; - Nr 10. Opracowanie LSR z udziałem społeczności i zasady jej udziału w realizacji; - Nr 11. Poprawność metodologiczna określenia wskaźników realizacji LSR; - Nr 13. Zintegrowany charakter LSR.

Zgodnie przyjętą procedurą, § 9 Regulaminu konkursu na wybór LSR, Komisja LSR oceniała LSR pod względem spełniania kryteriów wyborów opisanych w załączniku nr 2 do Regulaminu (Kryteria wyboru LSR)<sup>77</sup>.

W przypadku LSR przedstawionych przez LGD Dobra Widawa i LGD Ujście Baryczy:

a) oceny pod kątem spełnienia Kryterium 5.2:

Przygotowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi *Poradnik dla lokalnych grup działania w zakresie opracowania lokalnych strategii rozwoju na lata 2014-*

---

W dniu 04 lipca 2016 r. wpłynęła skarga do WSA we Wrocławiu za pośrednictwem UMWD, na uchwałę nr 1/2017 z dnia 25 kwietnia 2017 r. Wyrokiem z dnia 24 października 2017 r. (sygn. akt III SA/Wr 527/17) WSA we Wrocławiu uchylił zaskarżoną uchwałę. W wyniku ponownej oceny zakwestionowanych przez Sąd kryteriów, LSR planowana do realizacji przez skarżącą LGD uzyskała łącznie 152 punkty. W dniu 19 grudnia 2017 r. Komisja LSR podjęła uchwałę nr 2/2017 o warunkowym wyborze ww. LSR (uchwała przekazana LGD przesyłką poleconą za zwrotnym potwierdzeniem odbioru dnia 21 grudnia 2017 r.).

<sup>75</sup> <http://www.umwd.dolnoslask.pl/obszarywiejskie/prow-2014-2020/ogloszenia/listy-rankingowe/>

<sup>76</sup> Regulamin konkursu na wybór LSR wraz z załącznikami: formularz wniosku o wybór LSR wraz z instrukcją wypełnienia wniosku, kryteria wyboru LSR, struktura i wymagania dotyczące LSR, formularz karty oceny wniosku o wybór LSR, formularz karty oceny LSR po względem spełnienia kryteriów wyboru LSR dla członka komisji, sposób ustalania wysokości dostępnych środków przeznaczonych na realizację LSR, opracowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, przesłany marszałkom województw pismem z 22 września 2015 r.

<sup>77</sup> Który zawiera uszczegółowienie kryteriów, sposób oceny, źródła danych do oceny, możliwą do przydzielenia ilość punktów za spełnienie danego kryterium (w zależności od stopnia spełnienia) oraz wskazanie kryteriów, dla których konieczne jest uzyskanie co najmniej minimalnej liczby punktów. Przy ocenie poszczególnych kryteriów członkowie komisji oceniającej LSR wykorzystują Formularze karty oceny LSR pod względem spełniania kryteriów wyboru LSR dla członka komisji (załącznik nr 5 do Regulaminu konkursu LSR).

2020 zawierał wskazówki co to sposobu opracowywania LSR i definiował cechy jakim powinny odpowiadać Kryteria wyboru operacji. I tak powinny być one obiektywne, niedyskryminujące, przejrzyste, powiązane z diagnozą obszaru, bezpośrednio przyczyniające się do wyboru operacji, które przyczyniają się do osiągnięcia określonych w LSR wskaźników produktu i rezultatu, mierzalne. Kryteria powinny posiadać dodatkowe opisy/definicje oraz wskazywać sposób przyznawania wag, który nie będzie budził wątpliwości; dookreślone w zakresie minimalnych i maksymalnych wartości wraz z opisaniem zasad przyznawania punktów w przedziale minimum – maksimum, zasady ustalania lub zmiany kryteriów są przejrzyste).

W omawianych przypadkach, LSR zostały ocenione pozytywnie, w oparciu o niżej wymienione opisy zasad wyboru operacji i zasad stosowanych przy ocenie wniosków wskazujące na premiowanie m.in. operacji innowacyjnych i ukierunkowanych na zaspakajanie potrzeb zdefiniowanych grup defaworyzowanych, zdefiniowanych jako:

➤ *Operacje innowacyjne: „Wg definicji OECD i Eurostat w Podręczniku Oslo Manual (...) innowacja to wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu (wyrobu lub usługi) lub procesu, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej” (obie badane LSR opierały definicje innowacyjności na ww. podejściu, doprecyzowując omawianą definicję o podanie obszaru terytorium LGD);*

➤ „Osoby długotrwale bezrobotne”, „osoby o niskich kwalifikacjach zawodowych”, „kobiety powracające na rynek pracy”, „młodzież po zakończeniu nauk” - w przypadku LGD Dobra Widawa oraz „osoby młode”, „osoby wkraczające na rynek pracy”, „kobiety mieszkające na wsi” – w przypadku LGD Ujście Baryczy.

b) Oceny pod kątem spełnienia Kryterium 10.:

Stwierdzono przypadek rozbieżności w ocenie tego samego kryterium przez członków Komisji LSR. W odniesieniu do kryterium dotyczącego opracowywania LSR z udziałem lokalnej społeczności, analogiczne zapisy w LSR LGD Dobra Widawa i LGD Ujście Baryczy nie zostały tożsamo ocenione przez członków komisji. Dyrektor DOW-O wskazał, że eksperci dokonujący oceny LSR byli jednocześnie członkami Komisji LSR, która zgodnie z § 1 pkt 1 Regulaminu prac tej Komisji „stanowi niezależne ogniwo w systemie oceny LSR”. Ocena LSR miała charakter kompleksowy<sup>78</sup> i autonomiczny<sup>79</sup>. Zgodnie z obowiązującą procedurą, po zakończeniu weryfikacji danej LSR przez dwóch niezależnych ekspertów, wynik był porównywany jedynie na poziomie oceny punktowej danego kryterium. W przypadku zaistnienia rozbieżności ocen na poziomie danego kryterium przewidziano mechanizm rozstrzygający głosem trzeciego eksperta<sup>80</sup>. W omawianych przypadkach LGD Dobra Widawa i LGD Ujście Baryczy nie miała miejsca taka sytuacja. Nie dokonuje się głębszej analizy wyników cząstkowych w obrębie danego kryterium na etapie oceny warunków stopnia dostatecznego/wysokiego, a dopiero na etapie oceny punktowej każdego kryterium trzeciego eksperta (§ 11 pkt 8 „Regulaminu prac Komisji do spraw wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność”<sup>81</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 3289-3291, 3300-3301, 3318-3320, 3331-3332, 3426-3428, 3444-3446)

<sup>78</sup> Tzn. każdorazowo źródłem oceny danego kryterium nie były wyłącznie sugerowane w karcie oceny LSR wybrane rozdziały i dokumenty, ale cała dokumentacja załączona do wniosku o wybór LSR.

<sup>79</sup> Tzn. każdy ekspert dokonywał weryfikacji bez konsultacji z drugim ekspertem, polegając wyłącznie na swojej wiedzy, doświadczeniu i umiejętnościach.

<sup>80</sup> § 11 pkt 8 „Regulaminu prac Komisji do spraw wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” stanowi, że w przypadku rozbieżności w ocenie spełnienia danego kryterium decyduje głos jednego z pozostałych ekspertów losowo wybranego spośród obecnych na posiedzeniu członków Komisji [...].

<sup>81</sup> Tj. w przypadku rozbieżności w ocenie spełnienia danego kryterium decyduje głos jednego z pozostałych ekspertów losowo wybranego spośród obecnych na posiedzeniu członków Komisji.

**2.7.** Po dokonaniu wyboru LSR, Zarząd Województwa Dolnośląskiego, zatwierdził LSR, zawierając z LGD realizującymi daną LSR umowy o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (dalej: „umowa ramowa”), stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy o RLKS. Z 15 LGD umowy zostały zawarte w dniu 17 maja 2016 r., z jednym LGD umowę zawarto w dniu 20 maja 2016 r. (w terminie 1 miesiąca od zatwierdzenia listy ocenionych LSR), a z jedną LGD umowę zawarto w dniu 29 grudnia 2017 r. (9 dni po zatwierdzeniu zmienionej listy ocenianych LSR, w związku z wyżej opisanym wyrokiem sądu). Zgodnie z § 9 ust. 13 Regulaminu konkursu na wybór LSR, kwoty wsparcia zostały obniżone (w stosunku do wnioskowanych) o 10% - z powodu uzyskania nie więcej niż 172 punkty (3 przypadki) oraz o 5% - z powodu uzyskania nie więcej niż 196 punktów (3 przypadki).

(dowód: akta kontroli str. 1547, 1908-1909)

**2.8.** W dniu 17 maja 2017 r. z czterema LGD<sup>82</sup> podpisano umowy ramowe bez zastrzeżeń o konieczności spełniania dodatkowych warunków. LSR otrzymały przy ocenie od Komisji LSR co najmniej minimalną liczbę punktów dla kryteriów, które tego wymagały.

W przypadku 13 LGD umowy ramowe zostały podpisane z zastrzeżeniem wprowadzenia w terminie 30 dni przez te LGD zmian w wybranych warunkowo LSR, tak aby uzyskały wymaganą minimalną liczbę punktów w ramach oceny kryteriów, dla których zostało określone minimum punktowe (określone dla tych kryteriów w regulaminie konkursu). W siedmiu przypadkach zmiany w LSR miały dotyczyć kryterium nr 3<sup>83</sup>, w jednym przypadku – kryterium nr 5<sup>84</sup>, w jednym przypadku kryterium nr 11<sup>85</sup>, w 4 przypadkach – zmiana w zakresie kryteriów nr 3 oraz nr 5 (łącznie).

Wszystkie LGD wprowadziły odpowiednie zmiany w LSR w terminie określonym w art. 14 ust. 3 ustawy o RLKS, tj. 30 dni od zawarcia umowy ramowej. Wprowadzenie zmian zostało odnotowane przez pracowników UMWD w Kartach oceny wniosku o wybór LSR<sup>86</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1908-1909)

Umowa ramowa pomiędzy Województwem Dolnośląskim a LGD LIDER A4 została zawarta (29 grudnia 2017 r.) po wyroku WSA, w wyniku którego powołana przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego Komisja LSR dokonała ponownej oceny oraz wyboru LSR. Z uwagi na fakt, że wcześniej wybrane LSR i podpisane umowy ramowe z LGD objęły niemal całą kwotę środków przeznaczonych na działanie LEADER, UMWD wystąpił do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przyznanie dodatkowych środków na realizację ww. LSR. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zwiększył wysokość środków dostępnych w województwie dolnośląskim w ramach konkursu na wybór LSR o kwotę umożliwiającą wybór i sfinansowanie LSR, opracowanej przez LGD LIDER A4, opiewającej na kwotę 2 526 750 EUR (tj. 10 107 000 PLN).

(dowód: akta kontroli str. 1882-1892)

**2.9.** Wybór LSR był przedmiotem badania przeprowadzonego w dniach od 21 czerwca do 31 sierpnia 2016 r. przez Wydział Audytu Wewnętrznego UMWD. Badaniem (planowym) objęto 6 z 18 złożonych LSR, wydano zalecenie

<sup>82</sup> LGD Partnerstwo Kaczawskie, Qwsi, Partnerstwo dla Doliny Baryczy, Wrzosowa Kraina.

<sup>83</sup> Kryterium nr 3 - Wiedza i doświadczenie osób zaangażowanych w opracowanie i realizację LSR oraz standardy wiedzy i kompetencji określone dla LGD.

<sup>84</sup> Kryterium nr 5 - Zasady wyboru operacji.

<sup>85</sup> Kryterium nr 11 - Poprawność metodologiczna określenia wskaźników realizacji LSR.

<sup>86</sup> Stanowiących załącznik nr 4 do Regulaminu konkursu na wybór LSR.

dokonywania rejestracji korespondencji adresowanej na indywidualne skrzynki poczty elektronicznej<sup>87</sup>, które zostały wykonane.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1) NIK zwraca uwagę, że Zarząd Województwa Dolnośląskiego zaakceptował LSR LGD Dobra Widawa i LGD Ujście Baryczy, pomimo że określone w nich kryteria wyboru operacji nie spełniają warunków określonych w „Poradniku dla lokalnych grup działania w zakresie opracowania lokalnych strategii rozwoju na lata 2014-2020”<sup>88</sup>. W opracowaniu tym wskazano, iż kryteria wyboru operacji powinny być m.in. obiektywne, niedyskryminujące, przejrzyste, posiadać dodatkowe opisy/definicje. Natomiast definicje grup defaworyzowanych zawarte w ww. LSR nie spełniały co najmniej warunku przejrzystości, były niedoprecyzowane przez co mogły budzić wątpliwości przy ocenie konkretnych operacji.

Dyrektor DOW-O wskazał, że ocena LSR miała charakter kompleksowy, tzn. każdorazowo źródłem oceny danego kryterium nie były wyłącznie sugerowane w karcie oceny LSR wybrane rozdziały i dokumenty, ale cała dokumentacja załączona do wniosku o wybór LSR. Ocena miała również charakter autonomiczny, tzn. każdy ekspert dokonywał weryfikacji bez konsultacji z drugim ekspertem, polegając wyłącznie na swojej wiedzy, doświadczeniu i umiejętnościach. Ocena dokonana przez ekspertów w zakresie kryterium 5.2 w przypadku LGD Dobra Widawa oraz ujście Baryczy potwierdza jego spełnienie zarówno w stopniu dostatecznym jak również wysokim. Kryterium w stopniu wysokim było spełnione jeśli LGD przewidziała możliwość konsultowania zasad tworzenia i zmiany kryteriów ze społecznością lokalną.

W ocenie NIK, odpowiednie doprecyzowanie zapisów LSR znacznie eliminuje ryzyko powstania rozbieżności w zakresie ich oceny.

(dowód: akta kontroli str. 3289-3291, 3300-3301, 3318-3320, 3331-3332, 3426-3428, 3444-3446)

2) NIK zwraca uwagę, że uchwała Komisji LSR w LGD „Partnerstwo dla Doliny Baryczy” nie została podjęta w terminie, o którym mowa w art. 11 ust. 5 ustawy o RLKS, tj. została podjęta po upływie 4 miesięcy od dnia upływu terminu składania wniosków o wybór LSR. Termin na podjęcie uchwały upływał z dniem 30 kwietnia 2016 r. natomiast została ona podjęta w dniu 11 maja 2016 r.

Dyrektor DOW-O wskazał, iż termin podjęcia uchwały przez Komisję LSR wynikał z konieczności ustalenia tzw. funduszu wiodącego, o którym mowa w art. 32 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.<sup>89</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1912-1935)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zbadanym obszarze. Komisja LSR terminowo dokonała ich wyboru, w jednym przypadku przekroczono termin podjęcia Uchwały o wyborze LSR z przyczyn nieleżących po stronie UMWD (z uwagi na konieczność wyznaczenia funduszu wiodącego). ZWD oraz Komisja LSR dokonała oceny LSR według przyjętych kryteriów, przy czym w dwóch

<sup>87</sup> Mające istotne znaczenie dla odzwierciedlenia przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw związanych z weryfikacją wniosków składanych przez Wnioskodawców.

<sup>88</sup> Przygotowanym przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

<sup>89</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dziennik Urzędowy UE L 347/320). Wyznaczenie funduszu wiodącego uzależnione było od współpracy wszystkich urzędów marszałkowskich, w których dokonywano wyboru takich LSR i było koordynowane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Proces ustalania funduszu wiodącego zakończył się w dniu 6 maja 2016 r. W konsekwencji w dniu 11 maja 2016 r. Komisja LSR podjęła uchwałę w sprawie wyboru LSR Partnerstwa dla Doliny Baryczy.

przypadkach nie stwierdzono konieczności doprecyzowania ogólnych i nieostrych zapisów dotyczących kryteriów oceny wyboru operacji do dofinansowania w zakresie grup defaworyzowanych.

### 3. Przestrzeganie postanowień umów ramowych

Opis stanu  
faktycznego

3.1. Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 27 umowy o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (dalej: „umowa ramowa”), LGD zobowiązane zostały do składania ZWD harmonogramu realizacji planu komunikacji w terminie do 30 listopada każdego roku realizacji LSR na rok następny<sup>90</sup>. Według § 6 pkt 1 tej umowy, ZWD zobowiązany był do oceny racjonalności tego harmonogramu<sup>91</sup>.

LGD Ujście Baryczy i LGD Dobra Widawa<sup>92</sup> złożyły do UMWD harmonogramy realizacji planu komunikacji na 2016 r., 2017 r. i 2018 r. z zachowaniem terminów określonych w umowach ramowych. ZWD dokonywał oceny racjonalności przedłożonych mu harmonogramów na 2017 r. i 2018 r., w szczególności poprzez weryfikację adekwatności działań komunikacyjnych do wskaźników ich realizacji, a także weryfikacji adekwatności planowanych efektów działań komunikacyjnych do ich budżetu<sup>93</sup>. LGD wprowadziły do harmonogramów realizacji planu komunikacji na 2017 r. i 2018 r. wskazane przez ZWD zmiany przed ich ostatecznym zatwierdzeniem.

(dowód: akta kontroli str. 821-840, 4021-4025)

3.2. W § 5 ust. 1 pkt 23 lit. c umowy ramowej przewidziano, że LGD realizuje obowiązek monitorowania realizacji LSR poprzez składanie ZWD (do dnia 31 stycznia każdego roku<sup>94</sup>) sprawozdania z jej realizacji za rok poprzedni. Natomiast w § 6 pkt 2 tej umowy przewidziano, że ZWD przeprowadza analizy tych sprawozdań<sup>95</sup>.

ZWD przeprowadził analizę sprawozdań rocznych z realizacji LSR za 2016 r. oraz 2017 r. W sprawozdaniach nie stwierdzono błędów<sup>96</sup>. Z uwagi na początkowy okres realizacji LSR (m.in. brak zawartych umów/wypłaconych środków w ramach poddziałań 19.2 i 19.3) przedłożone sprawozdania za 2016 r. podlegały weryfikacji głównie formalnej, tj. zachowania terminu złożenia dokumentów i wypełnienia właściwych pól. W przypadku sprawozdań za 2017 r. dokonano również analizy i porównania danych będących w posiadaniu ZWD z danymi przekazanymi przez LGD. Dyrektor DOW-O wskazał, że z uwagi na możliwość przeprowadzenia ocena stopnia realizacji wskaźników określonych w LSR w momencie zakończenia danej operacji (a w 2017 r. nie została zakończona żadna operacja w ramach poddziałania 19.2 i 19.3) oraz w związku z brakiem szczegółowych procedur określających ścieżkę weryfikacji czy potwierdzania zgodności danych zawartych w sprawozdaniu, nie wysyłano pism do LGD w tym zakresie. Dogłębna analiza złożonych sprawozdań oraz danych w nich zawartych nastąpi w 2019 r., czyli po osiągnięciu pierwszego z tzw. „kamieni milowych”, wyznaczonych dla realizacji LSR.

<sup>90</sup> W przypadku pierwszego roku realizacji LSR – w terminie do 30 czerwca 2016 r., a także do wprowadzenia w nim zmian wynikających z oceny racjonalności tych harmonogramów, dokonywanej przez zarząd województwa.

<sup>91</sup> W szczególności poprzez weryfikację adekwatności działań komunikacyjnych do wskaźników realizacji tych działań, a także adekwatności planowanych efektów działań komunikacyjnych do budżetów tych działań, w terminie 14 dni od jego złożenia przez LGD.

<sup>92</sup> Objęte szczegółową analizą w omawianym zakresie.

<sup>93</sup> Powyższe udokumentowane zostało w natkach służbowych z dnia 26 stycznia 2017 r. i 14 lutego 2018 r. - w przypadku LGD Ujście Baryczy, oraz 30 grudnia 2016 r. i 14 grudnia 2017 r. - w przypadku LGD Dobra Widawa, którymi przyjęto/zatwierdzono harmonogramy na 2017 r. i 2018 r.

<sup>94</sup> Po zmianie wprowadzonej w czerwcu 2017 r. do końca lutego.

<sup>95</sup> Polegające na weryfikacji zgodności danych zawartych w tych sprawozdaniach z LSR, umową oraz innymi dokumentami LGD, w terminie 30 dni od dnia złożenia. Po uzyskaniu wyjaśnień od LGD zarząd województwa może wydać LGD zalecenia mające na celu poprawę działalności LGD i realizacji LSR, z podaniem terminu ich wdrożenia.

<sup>96</sup> Polegające w szczególności na niezgodności z LSR, z wytycznymi, w tym objaśnieniami w zakresie wypełniania sprawozdań z realizacji LSR, stanowiącymi załącznik nr 2 do wytycznych Ministra RiRW nr 5/3/2017 z 18 sierpnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 821-840, 543-580)

**3.3.** Zgodnie z w § 5 ust. 1 pkt 17 umowy ramowej, LGD zobowiązane zostały do poddania się ocenie efektywności realizacji LSR w terminie wyznaczonym przez ZWD<sup>97</sup>.

ZWD w procesie akceptacji naborów wniosków ogłaszanych przez LGD w sposób ciągle monitorował realizację poszczególnych LSR, a w szczególności osiągany poziom wskaźników. Rzeczowy i finansowy postęp w realizacji celów i przedsięwzięć LSR analizowany był również w zakresie i na zasadach wynikających z wprowadzonej we wrześniu 2017 r. w Urzędzie procedury wewnętrznej dotyczącej „oceny wdrażania strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 realizowanych przez Lokalne Grupy Działania”. Wyniki analiz przeprowadzonych w tym zakresie opisane zostały w pkt III.4.4. wystąpienia pokontrolnego. Dyrektor DOW-O wskazał, że omawiany przepis umowy ramowej nie precyzuje terminu w jakim należy przeprowadzić ocenę efektywności realizacji LSR. Istotnym z punktu widzenia UMWD jest to, iż LSR są dopiero po pierwszym roku ich realizacji przez LGD, a okres przewidziany na zakończenie tego procesu przewidziany jest na 2022 r. Ocena efektywności realizacji LSR planowana jest do przeprowadzenia w 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 519-524, 821-840)

**3.4.** Według §6 ust. 6 umowy ramowej, kontrole w LGD winny być przeprowadzone nie rzadziej niż raz w roku w zakresie prawidłowości realizacji wybranych zobowiązań LGD.

ZWD przeprowadził kontrole, o których mowa wyżej, w LGD Ujście Baryczy (12 grudnia 2016 r. i 26 października 2017 r.) oraz w LGD Dobra Widawa (14 grudnia 2016 r. i 28 września 2017r.). Kontrole w 2016 r. przeprowadzone zostały w zakresie zgodnym z określonym w uchwale nr 3105/V/16 ZDW z dnia 7 grudnia 2016 r.<sup>98</sup>, oraz zgodnie procedurą określoną w uchwale nr 3104/V/16 ZWD z dnia 7 grudnia 2016 r.<sup>99</sup> Zakres obydwu ww. kontroli obejmował zgodność ogłaszania naborów wniosków z harmonogramem. Kontrole w 2017 r. przeprowadzono zgodnie z wytycznymi nr 4/2/2017 Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 lipca 2017 r.<sup>100</sup>. Zagadnienie zgodności ogłaszania naborów z harmonogramem zostało wyłączone z przedmiotowych kontroli z uwagi na jego weryfikację podczas kontroli administracyjnych, jakimi objęto LGD w związku z dokonaniem wyboru operacje w ramach poddziałania 19.2. Podczas przeprowadzania czynności kontrolnych nie stwierdzono nieprawidłowości i nie wydano zaleceń pokontrolnych. Wyniki ww. kontroli udokumentowane zostały w formie raportów z czynności kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 821-840, 3599)

**3.5.** Do końca 2017 r. LGD Dobra Widawa i LGD Ujście Baryczy ogłosiły odpowiednio trzy i cztery nabory wniosków na realizację zaplanowanych w LSR przedsięwzięć w ramach poddziałania 19.2. Nabory te przeprowadzone zostały zgodnie z harmonogramami planowanych naborów po zmianach i obejmowały

<sup>97</sup> W przypadku uzyskania negatywnego wyniku tej oceny, do realizowania programu naprawczego opracowanego przez LGD i zatwierdzonego przez ZWD w terminie wskazanym w tym programie.

<sup>98</sup> W sprawie przyjęcia zakresu kontroli Lokalnych Grup Działania w celu potwierdzenia wykonywania przez LGD zobowiązań określonych w Umowie ramowej ustanawiającej warunki i sposoby realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność – działanie „Leader” PROW 2014-2020.

<sup>99</sup> W sprawie przyjęcia Procedury kontroli Lokalnych Grup Działania w celu potwierdzenia wykonywania przez LGD zobowiązań określonych w Umowie ramowej ustanawiającej warunki i sposoby realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność – działanie „LEADER” PROW 2014-2020.

<sup>100</sup> W zakresie weryfikacji poprawności realizacji zobowiązań lokalnej grupy działania określonych w umowie o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich kierowanego przez społeczność w ramach PROW 2014-2020. Prawidłowość przeprowadzania naborów była weryfikowana przez Dział Kontroli w UMWD.

wszystkie przedsięwzięcia<sup>101</sup> zaplanowane na lata 2016-2017 (odpowiednio pięć i cztery). Harmonogramy planowanych naborów były zmieniane. W przypadku LGD Dobra Widawa i LGD Ujście Baryczy zmiany te dotyczyły terminów realizacji naborów oraz wartości środków na ich realizację. Każdorazowo wprowadzone zostały na podstawie umotywowanego wniosku LGD, w zakresie zaakceptowanym przez upoważnionego pracownika DOW-O. Zmiany harmonogramów wynikały głównie z konieczności przeniesienia oszczędności powstałych po zrealizowanych naborach wniosków na przyszłe okresy oraz dostosowania procedur i dokumentacji LGD do zmian prawa, w tym m.in. wymogów wynikających z wytycznych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 2/1/2016 z dnia 30 sierpnia 2016 r.<sup>102</sup>, nr 6/4/2017 z dnia 15 sierpnia 2017 r.<sup>103</sup>, oraz nr 5/3/2017 z dnia 18 sierpnia 2017 r.<sup>104</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 584-588, 626-628, 757-820, 1534-1540, 1593-1727, 3604-3609)

**3.6.** Stosownie do art. 19 ust. 1 *ustawy o RLKS*, terminy przeprowadzonych przez LGD Dobra Widawa i LGD Ujście Baryczy naborów na udzielenie wsparcia na realizację operacji w ramach LSR każdorazowo uzgadniane były przez upoważnionych pracowników DOW-O, w tym z uwzględnieniem wytycznych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 2/1/2016 i 6/4/2017. LGD informowane były o wysokości dostępnych środków finansowych w zakresie wynikającym z § 6 pkt 7 umowy ramowej w zakresie realizacji LSR. Upoważnienie pracowników Wydziału Obszarów Wiejskich do ww. działań wynikało z uchwały nr 2689/V/16 ZWD z dnia 13 września 2016 r.<sup>105</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 626-628, 757-820, 1534-1540, 1583, 1726-1727, 3604-3609)

**3.7.** Warunki i tryb udzielenia wsparcia w ramach poddziałania 19.2 dla podmiotów innych niż LGD określone zostały m.in. przepisami *ustawy o RLKS* (art. 17 i art. 23) oraz *rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR*.

Na podstawie badania próby dwóch naborów wniosków przeprowadzonych przez LGD Dobra Widawa i LGD Ujście Baryczy<sup>106</sup>, stwierdzono, że ZWD przeprowadził weryfikację dokumentów dotyczących wyboru operacji i wniosków o wsparcie na wdrażanie operacji w ramach LSR pod kątem spełnienia warunków przyznania pomocy obowiązujących dla poddziałania 19.2. Na tej podstawie przyznał wsparcie na realizację pięciu operacji w ramach naboru ogłoszonego przez LGD Ujście Baryczy<sup>107</sup> oraz 15 operacji w ramach naboru realizowanego przez LGD Dobra Widawa<sup>108</sup>. Przyczyną odmowy udzielania wsparcia na realizację pozostałych ośmiu operacji w ramach LSR LGD Dobra Widawa był brak lub nieterminowe uzupełnienie wniosku przez beneficjenta. W obydwu badanych naborach wyniki przeprowadzenia weryfikacji, w zakresie i formie wynikającej z obowiązujących procedur<sup>109</sup>,

<sup>101</sup> Realizowane na rzecz podmiotów innych niż LGD.

<sup>102</sup> W zakresie jednolitego i prawidłowego wykonywania przez lokalne grupy działania zadań związanych z realizacją strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach działania „Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

<sup>103</sup> W zakresie jednolitego i prawidłowego wykonywania przez lokalne grupy działania zadań związanych z realizacją strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach działania „Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

<sup>104</sup> W zakresie monitoringu i ewaluacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

<sup>105</sup> W sprawie upoważnienia pracowników Wydziału Obszarów Wiejskich do załatwiania spraw związanych z przyznawaniem oraz wypłatą pomocy finansowej w ramach poddziałania 19.2 [...] objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

<sup>106</sup> Tj. naboru nr 1/2017 ogłoszonego przez LGD Ujście Baryczy w dniu 28 marca 2017 r., przeprowadzonego w okresie od 8 kwietnia do 5 maja 2017 r. i naboru nr 1/2017 ogłoszonego przez LGD Dobra Widawa 12 grudnia 2016 r., przeprowadzonego w okresie od 27 grudnia 2016 r. do 10 stycznia 2017 r. W obydwu przypadkach, nabory te dotyczyły podejmowania działalności gospodarczej, a formą wsparcia była premia w wysokości 100 000,00 zł, ryczałt wypłacany w dwóch transzach, 80% po podpisaniu umowy, 20% po zrealizowaniu operacji. Intensywność pomocy wynosiła 100% kosztów kwalifikowanych.

<sup>107</sup> Wszystkich wybranych przez LGD.

<sup>108</sup> Z 23 wybranych przez LGD.

<sup>109</sup> KP-611-611-391-ARiMR/1/z, następnie wprowadzona 14 czerwca 2017 r. errata KP-611-611-391-ARiMR/1/z przyjęta uchwałą ZWD nr 4052/V/17 z dnia 4 lipca 2017 r.

udokumentowane zostały w karcie weryfikacji dokumentów dotyczących naboru operacji i kartach weryfikacji wniosku o przyznanie pomocy<sup>110</sup>.

Wszystkie poddane weryfikacji wnioski (operacje) z badanej próby zostały ocenione przez LGD jako innowacyjne zgodnie ze stanowiskiem wnioskodawcy przedstawionym we wniosku i/lub załącznikach. Zgodność taka nie zachodziła w przypadku oceny dwóch (z 28 badanych) wniosków odnośnie dedykowania operacji grupom defaworyzowanym. Zagadnienie to opisane zostało w sekcji dotyczącej nieprawidłowości w pkt III.3 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 944-995, 3610-3614, 3615-3993)

**3.8.** Umowy ramowe w zakresie realizacji LSR były w latach 2016-2018 (do końca marca) zmieniane, odpowiednio siedem razy w przypadku LGD Ujście Baryczy i 13 razy w przypadku LGD Dobra Widawa<sup>111</sup>. Zmiany te dotyczyły głównie harmonogramów naboru wniosku, porządkowania nazewnictwa wskaźników, aktualizacji przyjętych założeń w zakresie m.in. planu komunikacji, procedur. Zgodnie z § 10 umowy ramowej w zakresie realizacji LSR, zmiany te wprowadzone były w formie aneksów lub w trybie akceptacji pisemnej DOW-O, w zakresie określonym w § 10 ust 6 pkt 2 ww. umowy. Nie stwierdzono przypadków zmian umów w nieuprawnionym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 821-840, 3994-420, 3994-4020)

**3.9.** Realizacja umów ramowych i udzielania wsparcia na działanie LEADER w latach 2015-2018 nie była przedmiotem przeprowadzanych w Urzędzie kontroli/ audytów wewnętrznych i zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 821-833)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

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

1) Wszystkie objęte szczegółowym badaniem wnioski o przyznanie wsparcia na realizację operacji w ramach poddziałania 19.2, złożone w naborze nr 1/2017 przeprowadzonym przez LGD Dobra Widawa (łącznie 23 wnioski) i naborze nr 1/2017 przeprowadzonym przez LGD Ujście Baryczy (łącznie 5 wniosków) rozpatrzone zostały z naruszeniem terminów określonych w § 22 ust. 1 i ust. 2 w związku z § 23 *rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR*<sup>112</sup>. We wszystkich zbadanych przypadkach, podmioty ubiegające się o przyznanie pomocy zostały wezwane przez DOW-O do zawarcia umowy lub poinformowane o przyczynie odmowy przyznania pomocy po upływie obowiązującego terminu na wykonanie tych czynności, tj. trzech miesięcy od dnia przekazania do Urzędu wniosku o przyznanie pomocy.

Odpowiednio, wnioskodawcy w naborze nr 1/2017 r. LGD Dobra Widawa zostali powiadomieni o rozpatrzeniu złożonych wniosków z przekroczeniem ww. terminu sięgającym od 1 miesiąca i 8 dni<sup>113</sup> do 5 miesięcy i 27 dni<sup>114</sup> w przypadku wezwania do zawarcia umowy, oraz od 2 miesięcy i 3 dni<sup>115</sup> do 7 miesięcy i 3 dni<sup>116</sup> w przypadku odmowy przyznania pomocy.

<sup>110</sup> Formularzach określonych w KP-611-391-ARiMR/1/z.

<sup>111</sup> Dodatkowo dwie zmiany zostały wprowadzone w maju 2018 r.

<sup>112</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 września 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania "Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. z 2017 r. poz. 772, ze zm.).

<sup>113</sup> Wniosek UM01-6935-UM0110134/17.

<sup>114</sup> Wniosek UM01-6935-UM0110150/17.

<sup>115</sup> Wniosek UM01-6935-UM0110143/17.

<sup>116</sup> Wniosek UM01-6935-UM0110140/17.



Natomiast w naborze nr 1 nr 1/2017 r. LGD Ujście Baryczy wnioskodawcy zostali wezwani do podpisania umów z przekroczeniem ww. terminu wynoszącym od 2 miesięcy 19 dni<sup>117</sup> do 6 miesięcy i 12 dni<sup>118</sup>.

Opóźnienia te zostały obliczone z uwzględnieniem okresów wstrzymania biegu terminu rozpatrywania wniosku o przyznanie pomocy, zgodnie z § 24 rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR.

Dyrektor DOW-O wyjaśnił, że podległy mu wydział realizuje powierzone zadania w taki sposób, aby maksymalnie ograniczyć ryzyko wystąpienia uchybień i wypełnić zobowiązania wynikające z przepisów prawa. W tym celu sprawowany jest ciągły monitoring nad postępem prac i reaguje się na bieżąco, gdy pojawiają się zagrożenia. Realizacja działań PROW 2014-2020 jest procesem bardzo zróżnicowanym i trudnym do koordynacji z uwagi m.in. na: - złożone procedury obsługi ww. działań; - obszerny zakres przepisów prawa regulujących zasady obsługi ww. działań;- dużą liczbę złożonych wniosków o przyznanie pomocy<sup>119</sup>; - niską jakość składanych wniosków<sup>120</sup>; - jakość dokumentacji sporządzanej przez LGD w wyniku dokonania wyboru wniosków; - obsługę pozostałych działań w ramach PROW 2014-2020 oraz ograniczenia kadrowe w tym częstą rotacją pracowników<sup>121</sup>. Odnośnie rozbieżności w terminach rozpatrywania poszczególnych wniosków Dyrektor DOW-O wyjaśnił, że wynikały one z doświadczenia pracowników dokonujących oceny, skomplikowania wniosków, a także z okresu urlopowego i jednoczesnego wpływ dużej ilości wniosków z LGD.

(dowód: akta kontroli str. 944-995, 36010-3614)

2) Zgodnie z zapisami LSR LGD Dobra Widawa<sup>122</sup> do grup szczególnie istotnych – defaworyzowanych, z punktu widzenia realizacji strategii zaliczono: [1] osoby długotrwale bezrobotne, [2] osoby o niskich kwalifikacjach zawodowych; [3] kobiety powracające na lokalny rynek pracy; [4] Osoby z grupy 45+ zwolnione przez poprzedniego pracodawcę i poszukujące zatrudnienia; [5], młodzież po zakończeniu nauki; [6] niepełnosprawni. W zamieszczonym na stronie internetowej LGD Dobra Widawa ogłoszeniu o naborze nr 1/2017 - części oznaczonej jako „Załączniki dodatkowe do ogłoszenia o naborze”, pozycji nr 4 „Wykaz grup defaworyzowanych”, załączono dokument zawierający opis uszczegóławiający do czterech z szczęście wymienionych w LSR grup defaworyzowanych, wskazując, że: - osoby długotrwale bezrobotne to osoby, które w okresie ostatnich dwóch lat pozostawały w rejestrze UP przez minimum 12 miesięcy<sup>123</sup>; - osoby o niskich kwalifikacjach zawodowych to osoby posiadające wykształcenie na poziomie do ISCED 3 włącznie, tj. szkoła podstawowa, gimnazjum, liceum (ogólnokształcące, profilowane, uzupełniające), technikum (w tym uzupełniające), szkoła zawodowa<sup>124</sup>; - młodzież po zakończeniu nauki to osoby w wieku 18-29 lat, bez pracy (bezrobotne lub biernie zawodowo), nieuczące się (stacjonarnie, formalnie), zarejestrowane w PUP, nieszkolące się, młodzież podejmująca pierwsze zatrudnienie<sup>125</sup>. Ponadto doprecyzowano, że status

<sup>117</sup> Wniosek UM01-6935-UM0110442/17.

<sup>118</sup> Wniosek UM01-6935-UM0110441/17.

<sup>119</sup> Do końca 2018 r. LGD przeznaczyły na nabory blisko 80% swoich budżetów, a do końca 2017 r. większość z nich zrealizowano.

<sup>120</sup> Pomimo staranności LGD na etapie doradztwa i w procesie oceny wybieranych projektów - wszystkie wnioski na etapie oceny w Urzędzie wymagają uzupełnień, a połowa z nich dodatkowych wyjaśnień.

<sup>121</sup> Nowe osoby przejmują obce wnioski w trakcie weryfikacji, do tego zróżnicowane obciążenie obowiązkami pracowników.

<sup>122</sup> Str. 17 wersji z 2015 r., zamieszczona na stronie internetowej LGD Dobra Widawa na pozycji nr w części nazwanej „Załączniki dodatkowe do ogłoszenia”.

<sup>123</sup> Dodatkowo wskazano, że definicja pochodzi z Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy na lata 2014-2020. Definicja poziomów wykształcenia (ISCED) została zawarta w Wytycznych Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020 w części dotyczącej wskaźników wspólnych EFS monitorowanych we wszystkich Priorytetach Inwestycyjnych.

<sup>124</sup> Dodatkowo wskazano, że definicja pochodzi z Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków EFS w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020.

<sup>125</sup> Dodatkowo wskazano na definicję młodzieży NEET i definicję Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014- 2020, PO WER 2014-2020.

kobiet w grupie defaworyzowanej kobiet powracających na lokalny rynek pracy będzie badany na podstawie dokumentów z ZUS i PUP.

Był to opis niewynikający, a tym samym niezgodny z LSR. Niezgodność ta nie została przez ZWD zweryfikowana - w karcie weryfikacji dokumentów dotyczących wyboru operacji (części dotyczącej weryfikacji prawidłowości przeprowadzenia naboru oraz wyboru operacji realizowanych przez podmioty inne niż LGD), stwierdzono m.in., że LGD podała do publicznej wiadomości obowiązujące w ramach naboru kryteria wyboru operacji (warunek spełniony po uzupełnieniu).

Określenie (definicja) grup defaworyzowanych korespondowało z obowiązującymi lokalnymi kryteriami wyboru operacji. Jedno z tych kryteriów dotyczyło zaspokajania potrzeb grup defaworyzowanych na rynku pracy. Zgodnie z jego opisem, dwa punkty były przyznawane dla operacji związanej z podejmowaniem działalności gospodarczej realizowanej przez przedstawicieli jednej ze wskazanych w LSR grup defaworyzowanych na lokalnym rynku pracy.

W powyższej sprawie Kierownik Działu Kontroli DOW-O wyjaśnił, że, ocenę naboru nr 1/2017 przeprowadzono w oparciu o zapisy umowy, wytyczne oraz procedury. Zgodnie z ww. dokumentami sprawdza się, czy prawidłowo zastosowano ustalone w LSR kryteria wyboru oraz czy zastosowane kryteria wyboru operacji zostały zatwierdzone przez Radę LGD i zaakceptowane przez ZWD. Podczas oceny Naboru nr 1/2017 ustalono, że lokalne kryteria wyboru stanowiące załącznik do obowiązującego opisu procedury naboru wniosków, są zgodne z kryteriami zamieszczonymi na stronie internetowej. UMWD bazował na tych informacjach, weryfikując nabór. Kryterium tzw. *grupy defaworyzowane* badano pod względem zapisów w LSR). LGD DW w wykazie informacji dodatkowych zamieściła listę grup defaworyzowanych, której nie przedłożono do weryfikacji wraz z dokumentacją dotyczącą naboru, ani w dokumentach dotyczących aktualizacji LSR. Nie była ona zatwierdzona przez ZWD. Kwestia kryterium dotyczącego zaspokajanie potrzeb grup defaworyzowanych na rynku pracy<sup>126</sup> była przedmiotem wymiany korespondencji pomiędzy LGD DW a UMWD w czasie weryfikacji naboru.

W ocenie NIK, opis lokalnych kryteriów wyboru operacji odwołuje się do ogólnego sformułowania „jednej ze wskazanych w LSR grup defaworyzowanych na lokalnym rynku pracy”. Wskazuje to na konieczność ich doprecyzowania, co – w sposób nieuprawniony<sup>127</sup>, zostało dokonane przez LGD Dobra Widawa w formie załącznika dodatkowego do ogłoszenia o naborze nr 1/2017<sup>128</sup>. Natomiast brak weryfikacji treści zamieszczonych w internetowym ogłoszeniu o naborze świadczy o braku rzetelności działań prowadzonych przez DOW-O w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 3615-3619, 3670-3699, 3888-3897, 3935-3980, 3987-3993)

**3.** Dwa zweryfikowane pozytywnie przez pracowników DOW-O wnioski (operacje) zostały ocenione przez LGD w kategorii dedykowanych grupom defaworyzowanym pomimo, że nie znajdowało to potwierdzenia w informacjach / dokumentach złożonych przez wnioskodawców w naborze, tj.:

- wniosek nr UM01-6935-UM0110153/17, złożony w naborze nr 1/2017 LGD Dobra Widawa (dotyczący utworzenia innowacyjnego centrum gastronomicznego) zaliczony został do kategorii operacji dedykowanej grupie defaworyzowanej osób o niskich kwalifikacjach zawodowych, w sytuacji gdy w dokumentacji aplikacyjnej wnioskodawca nie wskazał i jednoznacznie nie potwierdził tego faktu;

<sup>126</sup> W zakresie możliwości podjęcia pracy zarobkowej osoby wnioskującej o wsparcie operacji dotyczącej przedsięwzięcia nr II w naborze wniosków 1/2017 i wpływu tego faktu na przyznanie punktu w ocenie wniosku wg kryterium zaspokajania potrzeb grupy defaworyzowanej na rynku pracy.

<sup>127</sup> Tj. bez wprowadzenia stosownych zmian do LSR stosowną uchwałą.

<sup>128</sup> Z załącznika nie wynikało kto jest autorem definicji grup defaworyzowanych.

- wniosek nr UM01-6935-UM0110444/17, złożony w naborze nr 1/2017 LGD Ujście Baryczy (dotyczący podjęcia działalności gospodarczej z zakresu innowacyjnych usług wulkanizacyjnych) nie został zaliczony do kategorii operacji dedykowanej grupie defaworyzowanej osób długotrwale bezrobotnych, w sytuacji gdy w dokumentacji aplikacyjnej wnioskodawca ten stwierdził, że znajduje się w trudnej sytuacji na rynku pracy i jest bezrobotny od ponad 6 miesięcy. Zgodnie z obowiązującymi w tym naborze kryteriami wyboru operacji, do grupy defaworyzowanej należały osoby w trudnej sytuacji na rynku pracy m.in. długotrwale bezrobotni. Zarówno w LSR jak i ogłoszeniu o naborze nie określono okresu bezrobocia wymaganego do zaliczania wnioskodawcy do grupy defaworyzowanej.

W powyższej sprawie Kierownik Działu Kontroli DOW-O wyjaśnił, że:

- odnośnie weryfikacji wniosku w pierwszym przypadku pracownicy sprawdzający nabór uznali, iż skoro członkowie Rady LGD byli zgodni co do przyznania punktów w kryterium dotyczącym grup defaworyzowanych i to na nich spoczywała odpowiedzialność za wybór operacji do dofinansowania, nie było podstaw do kwestionowania oceny wniosku w tym zakresie zgodnie z obowiązującymi wytycznymi oraz procedurami;
- odnośnie weryfikacji wniosku w drugim przypadku, to zgodnie z uzasadnieniem do uchwały Rady LGD Ujście Baryczy<sup>129</sup> w sprawie wyboru operacji do dofinansowania ww. wnioskodawca nie kwalifikował się do grupy osób defaworyzowanych, w tym nie był osobą długotrwale bezrobotną (powyżej 1 roku). W opisie do kryterium wyboru operacji wpisano, iż preferuje się wnioskodawców reprezentujących grupy defaworyzowane na rynku pracy, szczególnie narażone na utratę pracy lub brak możliwości pozyskania nowej. Badano to na podstawie informacji / oświadczenia podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie. Z definicji w art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* wynika, iż bezrobotnym długotrwale jest osoba pozostająca w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych. Na tej podstawie nie kwestionowano oceny Rady w omawianym zakresie.

W ocenie NIK, stosowanie do oceny wniosków definicji długotrwale bezrobotnego według ww. ustawy nie było uprawnione w świetle zapisów LSR LGD Ujście Baryczy i przyjętego opisu kryteriów wyboru operacji.

Ocena punktowa przyznana przez LGD wg kryterium grup defaworyzowanych miała wpływ na wybór do dofinansowania pierwszego z ww. wniosków.

W odniesieniu do ww. kwestii, Kierownik Działu Kontroli DOW-O zwrócił uwagę, że LGD dostarcza do Urzędu kompletną dokumentację z przeprowadzonego i rozstrzygniętego już naboru. Punktacja, przyznana poszczególnym wnioskodawcom, zamieszczonym na listach rankingowych nie może być zmieniana z uwagi na podjęte uchwały w sprawie wybrania operacji przez Radę do dofinansowania. Weryfikujący nie mają wpływu na wynik oceny członków i prawidłowość oceny w trakcie trwania naboru. Nie może wskazać LGD, aby ta zmieniła wcześniej przyznaną punktację. Weryfikujący nabór zwracali szczególną uwagę na rozbieżności w ocenie kryteriów przez poszczególnych członków Rady. W omawianego wniosku Rada LGD za ww. kryterium przyznała punkty jednolicie. W wytycznych MRiRW nie doprecyzowano wówczas tych kwestii i weryfikujący nie mieli jasnych wskazówek, jak postępować w takich przypadkach, jak wyżej wymieniony.

---

<sup>129</sup> Nr I/6/2017/K z dnia 29 maja 2017 r.

W ocenie NIK, intencją ustawodawcy oraz autora wytycznych/ procedur w omawianym zakresie nie było działanie Urzędu prowadzące do legalizacji (akceptacji) błędnych lub nieuprawnionych działań Rady LGD w zakresie oceny wniosków o dofinansowanie w ramach poddziałania 19.2 PROW 2014-2020. Sprawy jak wyżej wymagały więc co najmniej wyjaśnienie i indywidualnego rozstrzygnięcia.

(dowód: akta kontroli str. 3615-3619, 3620-3642, 3670-3681, 3803-3806, 3807-3810, 3888-3993, 4161-4182)

4. Wyniki weryfikacji trzech (z badanej próby 28) wniosków o przyznanie pomocy zostały udokumentowane zostały w formularzach – *kartach weryfikacji wniosku o przyznanie pomocy*, w sposób niezgodny z instrukcją<sup>130</sup>. Brakowało w nich wymaganych dla stwierdzonych stanów odznaczeń, rozstrzygnięcia co do rozbieżnych stanowisk oceniających lub zaznaczone były niewłaściwe pola.

Osoby weryfikujące ww. wnioski oraz Kierownik Działu Wdrażania DOW-0 wyjaśniły, że powyższe braki i niezgodności miały charakter formalny i nie wpływała końcową ocenę wniosku. Były skutkiem pomyłek lub rozbieżności interpretacyjnych co do stosowania instrukcji wypełniania formularzy - kart weryfikacji wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 3615-3619, 3819-3887)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność UMWD w badanym obszarze. Urząd rzetelnie wywiązywał się postanowień umów ramowych w zakresie oceny harmonogramów realizacji planów komunikacji, uzgadniania terminów naboru wniosków w poddziałaniu 19.2, analizy rocznych sprawozdań z realizacji LSR i kontrolował wykonanie umów ramowych przez LGD Dobra Widawa i LGD Ujście Baryczy. Tym niemniej ze znacznym, bo wynoszącym nawet 7 miesięcy i 3 dni, przekroczeniem trzymiesięcznego terminu, wynikającego z § 22 ust. 1 i ust. 2 *rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR*<sup>131</sup>, Urząd dokonywał weryfikacji dokumentów dotyczących wyboru operacji i wniosków o wsparcie na wdrażanie operacji w ramach LSR<sup>132</sup>. W powyższym obszarze kontroli stwierdzono również: - jeden przypadek nierzetelnej weryfikacji przez Urząd dokumentów dotyczących wyboru operacji dotyczący braku zgodności załączonego do ogłoszenia o naborze opisu grup defaworyzowanych z LSR; - dwa przypadki pozytywnej weryfikacji wniosków, w sytuacji gdy dokonana przez LGD ich ocena według kryterium grup defaworyzowanych nie znajdowała potwierdzenia w dokumentacji aplikacyjnej; - trzy przypadki nierzetelnego dokumentowania wyników przeprowadzonej weryfikacji wniosku.

#### 4. Efekty rozdysponowania środków przeznaczonych na realizację LSR

Opis stanu faktycznego

4.1. W ramach umów zawartych z 17 LGD, rozdysponowano środki finansowe w łącznej kwocie 206 453,5 tys. zł<sup>133</sup>, w tym 195 653,5 tys. zł w ramach programu PROW na lata 2014-2020 i 10 800,0 tys. zł w ramach PO Ryby na lata 2014-2020. Ogółem w ramach PROW 2014-2020 na wsparcie wdrażania operacji w ramach 17 LSR - poddziałanie 19.2, przeznaczono 157 800,0 tys. zł<sup>134</sup>, a na wsparcie funkcjonowania LGD w ramach poddziałania 19.4 przeznaczono 34 697,5 tys. zł<sup>135</sup>.

<sup>130</sup> KP-611-391-ARIMR/1/z.

<sup>131</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 września 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania "Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. z 2017 r. poz. 772, ze zm.).

<sup>132</sup> Badanie przeprowadzono na próbie dwóch naboru nr 1/2017 LGD Ujście Widawy i naboru nr 1/2017 LGD Dobra Widawa.

<sup>133</sup> 51 613,38 tys. EUR.

<sup>134</sup> 39 450,00 EUR.

<sup>135</sup> 8 674,38 tys. EUR.

W 16 przypadkach LSR finansowanych w ramach PROW 2014-2020 (jednofunduszowych) wysokość środków finansowych na wsparcie funkcjonowania LGD (poddziałanie 19.4) nie przekroczyła limitu określonego w art. 35 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013, tj. 25% całkowitych wydatków publicznych poniesionych na wdrażanie LSR. W poszczególnych umowach ramowych wartość ta zamykała się w przedziale od 1 125,0 tys. zł<sup>136</sup> do 2 650,0 tys. zł<sup>137</sup> i stanowiła od 17,7% do 25,0% kwoty wsparcia wdrażania operacji w ramach LSR (poddziałanie 19.2). Wyższe wartości procentowe zastosowano do LSR z niższymi budżetami. W przypadku jednej LSR, finansowanej zarówno w ramach PROW 2014-2020, jak i PO Ryby (dwufunduszowej), wartość wsparcia kosztów bieżących i animowania w ramach PROW 2014-2010 określona została na kwotę 2 850,0 tys. zł, co stanowiło 13,2% łącznej wartości środków przyznanej na wdrożenie LSR<sup>138</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 501-504, 530-533, 548)

**4.2.** Według stanu na dzień 31 marca 2018 r. w ramach 17 realizowanych LSR, złożono łącznie 839 wniosków o przyznanie wsparcia na wdrażanie operacji – podziałanie 19.2, w tym 733 (87,4%) do końca 2017 r.<sup>139</sup>. Na ich podstawie zawarto 291 umowy na wsparcie, w tym 181 (62,2%) w 2017 r.<sup>140</sup>. Zarząd Województwa Dolnośląskiego odmówił udzielenia wsparcia na realizację łącznie 83 złożonych wniosków<sup>141</sup>.

Do końca marca 2018 r. w ramach 291 czynnych umów na wsparcie wdrażania LSR w kwocie ogółem 47 539,5 tys. zł<sup>142</sup>, złożono 154 wnioski o płatność na kwotę ogółem 12 624,03 tys. zł<sup>143</sup>, z czego zrealizowano 124 płatności w kwocie ogółem 9 424,1 tys. zł<sup>144</sup>, tj. 19,8% wartości wsparcia ogółem<sup>145</sup>. Do końca 2017 r. złożono 76 wniosków o płatność na łączną kwotę 6 244,6 tys. zł, z czego zrealizowano 69 płatności na kwotę 5 130,7 tys. zł, tj. 17,0% wartości przyznanego na dzień 31 grudnia 2017 r. dofinansowania.

Według stanu na dzień 31 marca 2018 r. złożono 17 wniosków o wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji w LGD w ramach podziałania 19.4. Na ich podstawie zawarto 17 umów, w tym 16 w 2016 r. i jedną w 2018 r. Łączna wartość przyznanego wsparcia w ramach tego podziałania wyniosła 34 697,5 tys. zł, a łączna wartość wypłaconych zaliczek 12 618,7 tys. zł (tj. 36,37% limitu ogółem). Poszczególnym LGD wypłacono zaliczki w wysokości 36,37% limitu wsparcia określonego w umowie ramowej.

(dowód: akta kontroli str. 501-504, 530-548)

Do dnia 31 marca 2018 r. o udzielenie wsparcia na wdrażanie operacji (poddziałanie 19.2) w ramach LSR ubiegało się łącznie 58 wnioskodawców niebędących członkami LGD Dobra Widawa i 6 wnioskodawców niebędących członkami LGD Ujście Baryczy, co stanowiło odpowiednio 78,4% i 60,0% łącznej liczby wniosków złożonych na realizację LSR przez podmioty inne niż LGD<sup>146</sup>.

<sup>136</sup> W przypadku wsparcia funkcjonowania LGD „Ujście Baryczy” Gmina Góra – Niechlów-Wąsosz.

<sup>137</sup> W przypadku wsparcia funkcjonowania LGD Kłodzka Wstęga Sudetów, LGD Partnerstwo Izerskie, LGD Dobra Widawa, LGD Kraina Łęgów Odrzańskich.

<sup>138</sup> Tj. kwoty 21 584,00 tys. zł, z której 11 000,00 tys. zł pochodziło z EFRROW i 10 584,00 tys. zł pochodziło z EFMR.

<sup>139</sup> 29 wniosków (3,5%) został złożonych do końca 2016 r.

<sup>140</sup> W 2016 r. umowy nie były zawierane.

<sup>141</sup> Na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 627) i art. 23 ust 3 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz. U. z 2018 r. poz. 140).

<sup>142</sup> W tym z EFRROW 30 249,38 tys. zł.

<sup>143</sup> W tym z EFRROW 8 032, 66 tys. zł.

<sup>144</sup> Z EFRROW 4 434, 75 tys. zł.

<sup>145</sup> 14,7% wartości wsparcia z EFRROW.

<sup>146</sup> Tj. odpowiednio z 74 i 10 wniosków.

W tym samym okresie, ZWD odmówił wsparcia na wdrożenie operacji w ramach LSR realizowanej przez LGD Dobra Widawa 16 wnioskodawcom<sup>147</sup>, w tym 12 wnioskodawcom niebędącym członkami LGD<sup>148</sup>. W ramach LSR realizowanej przez LGD Ujście Baryczy wsparcie odmówione zostało jednemu wnioskodawcy – członkowi LGD<sup>149</sup>. W prowadzonych postępowaniach o udzielenie wsparcia na wdrażanie operacji w ramach LSR realizowanej przez LGD Dobra Widawa, złożono łącznie 16 protestów, z których dziewięć zostało rozpatrzonych pozytywnie. Protestów nie złożono w postępowaniu dotyczącym LSR realizowanej przez LGD Ujście Baryczy.

(dowód: akta kontroli str. 584-596)

Dane w zakresie realizacji LSR za 2017 r. były gromadzone i przekazywane przez Urząd do agencji płatniczej w postaci sprawozdań tygodniowych, miesięcznych, śródrocznych i rocznych, w z zachowaniem terminów określonych w § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 sierpnia 2015 r. w sprawie danych niezbędnych do właściwego monitorowania realizacji i ewaluacji PROW 2014-2020<sup>150</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 501-523)

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki składania wniosków w ramach poddziałania 19.2 przez pracowników LGD<sup>151</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 940-942)

**4.3.** Finansowy i rzeczowy postęp w realizacji celów i przedsięwzięć zaplanowanych w ramach LSR - poddziałania 19.2 i 19.4, był monitorowany przez Urząd, m.in. na podstawie sporządzanych przez LGD sprawozdań rocznych z realizacji LSR, a wybrane dane w tym zakresie były przekazywane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: „ARiMR”) w zakresie wynikającym z formy i instrukcji sporządzania obowiązujących sprawozdań<sup>152</sup>.

W wyniku analizy sprawozdań za 2017 r. stwierdzono m.in., że finansowa realizacja celów oraz przedsięwzięć w realizowanych LSR, według 16 zawartych umów o przyznaniu pomocy<sup>153</sup>, wynosiła od 4,8% (w przypadku LGD Wrzosowa Kraina) do 40,4% (w przypadku LGD Kwiat Inu). Łącznie w ramach LSR (poddziałania 19.2) realizowano 181 operacji.

Odnosnie rzeczowej realizacji celów oraz przedsięwzięć w 2017 r.<sup>154</sup>, dziewięć LGD nie odnotowało w sprawozdaniach realizacji żadnego wskaźnika rezultatu, siedem LGD wykazało realizację od jednego do ośmiu wskaźników rezultatu, w tym w jednym przypadku wskaźnika dotyczącego liczby utworzone miejsca pracy (jego realizacji w sektorze usług na poziomie 20% i dla grup defaworyzowanych na poziomie 32%).

W ramach poddziałania 19.4, realizacja finansowa każdej z 16 umów ramowych wynosiła 36,4% przyznanego na ten cel limitu środków<sup>155</sup>.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. realizacja żadnego projektu w ramach poddziałania 19.2 nie została zakończona oraz nie przekazano do refundacji żadnego wniosku o płatność w ramach poddziałania 19.4.

Na podstawie prowadzonych przez Urząd analiz nie stwierdzono przypadków braku proporcjonalności pomiędzy finansową realizacją celów szczegółowych

<sup>147</sup> Tj. w przypadku 21,6% wniosków złożonych przez podmioty inne niż LGD Dobra Widawa.

<sup>148</sup> Tj. w przypadku 20,7% wniosków złożonych przez wnioskodawców niebędących członkami LGD Dobra Widawa.

<sup>149</sup> Tj. w przypadku 10 % wniosków złożonych przez podmioty inne niż LGD Ujście Baryczy.

<sup>150</sup> Dz. U. poz. 1397.

<sup>151</sup> UMWD nie został poinformowany o stanowisku Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyrażonym w piśmie z dnia 14 lutego 2017 r., a skierowanym do jednego z urzędów marszałkowskich w zakresie ww. kwestii.

<sup>152</sup> Odpowiednio rocznych, śródrocznych i miesięcznych.

<sup>153</sup> Wskaźnik wyliczony jako pomoc przyznana dzielona przez budżet LSR.

<sup>154</sup> Na podstawie danych ze sprawozdań z realizacji LSR w 2017 r.

<sup>155</sup> Wynikało to ze stanu finansowania wyprzedającego na dzień 31 grudnia 2017 r.

i przedsięwzięć oraz wartością osiągniętych wskaźników produktu i rezultatu w ramach realizacji umów wsparcia na wdrażanie operacji w ramach LSR.

(dowód: akta kontroli str. 501-504, 521, 530-548, 619-625)

**4.4.** Mając na uwadze postanowienia § 8 umowy ramowej (tj. o warunkach i sposobie realizacji LSR) w zakresie wymaganego poziomu wdrażania strategii na koniec 2018 r. (tzw. „Kamieni milowych”) Urząd monitorował i analizował postęp w realizacji strategii przez wszystkie LGD. Szczegółowe badania w tym zakresie przeprowadzone zostały w grudniu 2017 r. i w marcu 2018 r. Ich zakres i forma wynikały m.in. z procedury wewnętrznej<sup>156</sup>, zgodnie którą, zagregowane do formy zestawienia tabelarycznego (listy) wyniki analizy danych pozyskiwanych od LGD służą do określania zagrożeń w realizacji LSR i podjęcia ewentualnych decyzji celem ich eliminacji. Stanowią również element pomocniczy przy uzgadnianiu z LGD terminu naborów wniosków o przyznanie pomocy.

Analiza wyników przeprowadzonych w grudniu 2017 r. badań<sup>157</sup>, wykazała m.in., że: - jedna (z 15) LGD<sup>158</sup> osiągnęła wymagany poziom realizacji każdego ze wskaźników produktu, który został przewidziany do realizacji w LSR w latach 2016-2018 (min. 40%); - 12 LGD osiągnęło wymagany poziom wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR w latach 2016-2018 (min. 60%); - wszystkie LGD osiągnęły wymagany poziom wykorzystania środków finansowych na utworzenie/utrzymanie miejsc pracy w ramach LSR (min. 20%).

W świetle ww. badania, LGD Dobra Widawa i LGD Ujście Baryczy nie osiągnęły minimalnego poziomu realizacji dla wskaźników produktu. Natomiast poziom wykorzystania środków finansowych na realizację operacji w ramach LSR, w tym na utworzenie/utrzymanie miejsc pracy wyniósł odpowiednio 56,1% i 37,0% w przypadku LGD Dobra Widawa oraz 23,0% i 31,0% w przypadku LGD Ujście Baryczy, tj. był niższy od wymaganego do osiągnięcia na koniec 2018 r.

Dyrektor DOW-O podał, że pozyskane w trakcie omawianego badania dane wykorzystywane były do optymalnego rozłożenia w czasie planowanych przez LGD naborów wniosków. Rozstrzygnięcia w tym zakresie podejmowane były indywidualnie wobec każdej LGD, ze szczególnym uwzględnieniem terminu i wartości dofinansowania planowanego naboru oraz osiągniętego poziomu wdrażania LSR. W oparciu o wyniki badania, postanowiono o niewyrażaniu zgody na nabory operacji do dofinansowania w ramach LSR realizowanych przez 10 (z 15) LGD. Dane w powyższym zakresie były wykorzystywane również podczas warsztatów refleksyjnych organizowanych przez LGD i do efektywnej organizacji pracy DOW-O.

W związku z ryzykiem nieosiągnięcia zakładanego poziomu realizacji LSR do końca 2018 r. zarówno LGD<sup>159</sup> jak samorządy województw<sup>160</sup> podejmowały wspólne działania na rzecz liberalizacji zapisów umów ramowych w tym zakresie.

<sup>156</sup> Procedura oceny wdrażania strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach PROW na lata 2014-2020 realizowanych przez LGD, zatwierdzona została przez Dyrektora Departamentu Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych Urzędu w dniu 15 maja 2017 r.

<sup>157</sup> Badania te obejmowały zarówno postęp, jak również prognozowany stan realizacji wskaźników produktów i wykorzystania środków (w oparciu o wnioski o dofinansowanie będące w trakcie weryfikacji).

<sup>158</sup> Tj. LGD Partnerstwo Ducha Gór.

<sup>159</sup> Skierowana do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi propozycja Polskiej Sieci LGD w zakresie zmiany § 8 umowy ramowej (pismo z dnia 11 kwietnia 2018 r.) spotkała się ze odmową ministerstwa (pismo Podsekretarza Stanu z dnia 27 kwietnia 2018 r.).

<sup>160</sup> W ramach, skierowanego do Prezesa Rady Ministrów i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, stanowiska nr 20 II Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 25 kwietnia 2018 r. (podpisanego przez Przewodniczącą Konwentu Marszałków Województw RP) samorządy zaproponowały zmianę zapisów umów ramowych polegającą na przesunięciu pierwszego z tzw. Kamieni milowych z końca 2018 r. na koniec 2019 r. i obniżeniu procentowych wartości koniecznych do osiągnięcia poziomów wskaźników produktów i wykorzystania budżetu do odpowiednio 30% i 50%. Powyższe uzasadniono m.in.: - opóźnieniem procesu wdrażania poddziałania 19.2, co spowodowało zawieranie umów ramowych w połowie 2016 r. oraz kumulację naborów wniosków o przyznanie pomocy w latach 2017-2018 r.; - ograniczonymi zasobami kadrowymi urzędów dla oceny wniosków, co skutkuje wydłużaniem terminów ich weryfikacji; - częstymi zmianami przepisów; - wydawaniem nowych

(dowód: akta kontroli str. 501-504, 521, 530-583, 596-625)

**4.5.** W badanym okresie<sup>161</sup> ramach poddziałania 19.2 przeprowadzono łącznie 31 czynności kontrolnych<sup>162</sup>. Biorąc pod uwagę zalecenia ARiMR<sup>163</sup> i dane zgromadzone przez Dział Autoryzacji Płatności i Sprawozdawczości DOW-O, do końca 2018 r. winno być przeprowadzonych ok 160 kontroli. Powyższy szacunek wynika z liczby operacji w ramach poddziałania 19.2, dla których, zgodnie z zapisami umów o przyznanie pomocy termin złożenia wniosku o płatność przypada na okres od 1 lipca do 31 grudnia 2018 r.

Do końca I kwartału 2018 r. przedstawiciele Urzędu nie przeprowadzili żadnej kontroli na miejscu<sup>164</sup>, ex post<sup>165</sup>, na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 1 *ustawy PROW* w odniesieniu do beneficjentów poddziałania 19.2 w ramach LSR LGD Dobra Widawa i LGD Ujście Baryczy. W okresie tym, na zlecenie Działu Wdrażania DWO-O, w dniu 26 stycznia 2018 r. przeprowadzona została wizyta na miejscu<sup>166</sup> realizacji przedsięwzięcia związanego z budową przedszkola objętego wnioskiem o przyznanie pomocy złożonym w ramach naboru przeprowadzanego przez LGD Dobra Widawa. Kontrola została przeprowadzona w zakresie zgodnym ze zleceniem<sup>167</sup>, a jej przebieg i pozytywny wynik udokumentowany został w formularzu raportu z czynności kontrolnych<sup>168</sup>. Kontrole beneficjentów działania 19.2 prowadzonego przez ww. LGD zostały przeprowadzone także w II kwartale 2018 r. (patrz kolejny punkt wystąpienie pokontrolnego).

Proces przeprowadzenia kontroli beneficjentów poddziałania 19.2<sup>169</sup> inicjowany był każdorazowo na zlecenie wydane przez merytoryczną komórkę organizacyjną DOW-O lub wynikał ze wskazania ARiMR<sup>170</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 581-593, 3533-3534)

**4.6.** Do szczegółowego badania wybrano kontrole operacji w ramach poddziałania 19.2 dotyczące wniosków o płatność II transzy dofinansowania złożonych przez trzech beneficjentów w ramach LSR LGD Dobra Widawa<sup>171</sup> oraz LGR Ujście Baryczy<sup>172</sup>. Kontrole jw. zostały przeprowadzone odnośnie spełnienia umownych warunków dofinansowania i rozliczenia wniosku o płatność, a ich wyniki zostały odpowiednio udokumentowane, tj. każdorazowo w formularzu karty weryfikacji raportu z czynności kontrolnych programu<sup>173</sup>, raportu z czynności kontrolnych<sup>174</sup> i listy kontrolnej do raportu z czynności kontrolnych<sup>175</sup>. Na podstawie

---

wytycznych; - opóźnieniami w przekazywaniu procedur. Samorządy wskazały również na ryzyko postępowań sądowych jakie mogą być wszczynane przez LGD, które przeprowadziły nabory wniosków zgodnie z harmonogramem, jednak w wyniku opóźnień w zawieraniu umów o przyznaniu pomocy nie osiągnęły 60% poziomu wykorzystania środków.

<sup>161</sup> Od 31 sierpnia 2017 r. do 11 czerwca 2018 r.

<sup>162</sup> Wskazania dotyczy łącznej liczby: kontroli na miejscu w wyniku typowania ARiMR, kontroli zleconych przez pracowników weryfikujących Wnioski o przyznanie pomocy/ Wnioski o płatność, wizyt na zlecenie pracowników weryfikujących Wnioski o przyznanie pomocy/ Wnioski o płatność, kontroli w trakcie realizacji operacji, kontroli zgodnie z art. 46 ust. 1. pkt 1 *ustawy PROW*.

<sup>163</sup> Zawartymi w piśmie DBRiKT.WT.6808.10.2017 z dnia 02.10.2017 r. typowanie dla kontroli na miejscu odbywa się wyłącznie na wnioskach o płatność dla drugiej transzy pomocy. W przypadku operacji realizowanych w ramach poddziałania 19.2 pracownik rozpatrujący wniosek o płatność na każdym etapie operacji powinien zweryfikować, czy podlegał on typowaniu do kontroli na miejscu poprzez weryfikację, czy w raportach z typowania widnieje konkretna sprawa.

<sup>164</sup> Art. 59 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013.

<sup>165</sup> Art. 52 rozporządzenia wykonawczego nr 809/2014.

<sup>166</sup> O której mowa w art. 48 ust 5 rozporządzenia wykonawczego UE nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. Urz. UE L 227 z dnia 31 lipca 2014 r., str. 69, ze zm.

<sup>167</sup> Zgodnie ze zleceniem w trakcie kontroli zweryfikowano zapisy dziennika budowy.

<sup>168</sup> Druk R-01/344 zgodny z KP-611-344-ARiMR/5/z str.1-3.

<sup>169</sup> Na miejscu, kontroli na zlecenie, kontroli zadania o charakterze niematerialnym w trakcie realizacji, kontroli ex post, kontroli zobowiązań wieloletnich oraz wizyt.

<sup>170</sup> Zawartego w przesyłanych do Urzędu od marca 2017 r. raportach z typowania. Przy czym Urząd nie znał kryteriów wyboru, które stosowane są przez ARiMR.

<sup>171</sup> Dwoch kontroli na miejscu typowanych przez ARiMR.

<sup>172</sup> Jednej kontroli na zlecenie.

<sup>173</sup> Formularzu K-01/334, zgodnie z KP-611-344-ARiMR/6/z.

<sup>174</sup> W formularzu R-01/344, zgodnie z KP-611-344-ARiMR/6/z.

<sup>175</sup> W formularzu K-02/19.2/P/344, zgodnie z KP-611-344-ARiMR/6/z.



przeprowadzonych czynności kontrolnych, tj. sprawdzenia dokumentacji dotyczącej operacji w siedzibie beneficjenta oraz wizji lokalnej, stwierdzono, że zakres operacji określony w umowie o przyznaniu pomocy został zrealizowany<sup>176</sup>. Kontrole zostały przeprowadzone każdorazowo przed datą zatwierdzenia weryfikacji wniosku o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 3533-3562)

**4.7.** Do końca I kwartału 2018 r. Urząd zastosował karę administracyjną na podstawie § 10 ust. 16 Umowy o przyznanie pomocy w ramach poddziałania 19.2<sup>177</sup> wobec jednego beneficjenta, tj. gminy z terenu LGD Dobra Widawa, a to w związku z nieprawidłowością dotyczącą wyznaczeniu jednego kryterium wyboru oferenta, tj. „ceny” w postępowaniu dotyczącym zakupu wyposażenia w ramach realizowanej operacji<sup>178</sup>.

W maju 2018 r. beneficjent został powiadomiony, że w odniesieniu do kwoty 55 508,43 zł<sup>179</sup>, na etapie oceny wniosku o płatność kwota pomocy zostanie pomniejszona o wskaźnik 5%. Do dnia 11 czerwca 2018 r. wniosek jw. nie został złożony<sup>180</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 996-1000, 3495-3499)

**4.8.** Poddane szczegółowej kontroli wnioski o płatność, tj. złożone przez ośmiu beneficjentów *poddziałania 19.2 wybranych w naborze nr 1/2017 LGD Dobra Widawa i naborze 1/2017 LGD Ujście Baryczy w zakresie tematycznym „Rozwój przedsiębiorczości na obszarze wiejskim poprzez podejmowanie działalności”*, rozpatrzone zostały przez DOW-O z zachowaniem zasad i warunków dotyczących rozpatrywania wniosku o płatność i wypłaty pomocy określonych w § 7 i § 8 umowy o przyznaniu pomocy i zgodnie z przepisami *rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR* (§ 29 i kolejnych). Stosownie do obowiązującej instrukcji w zakresie obsługi wniosków o płatność dla poddziałania 19.2 PROW 2014-2020<sup>181</sup>, wnioski te odpowiednio zweryfikowane zostały w zakresie kompletności i poprawności, zgodności z umową oraz zasadami dotyczącymi wypłaty pomocy, kontroli krzyżowej, kontroli, wyliczenia kwoty do wypłaty. Wyniki przeprowadzonej weryfikacji każdorazowo udokumentowane zostały w karcie weryfikacji wniosku o płatność – formularzu K-1/392.P.

(dowód: akta kontroli str. 3563-3596)

**4.9.** Do końca I kwartału 2018 r. ZWD nie żądał od beneficjentów poddziałania 19.2 zwrotu środków nienależnie lub nadmiernie pobranej pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 996-1000, 3495-3499)

**4.10.** Przedstawiciele ZWD do końca I kwartału 2018 r. przeprowadzili pięć kontroli ma miejscu w zakresie poddziałania 19.4 - *wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji*, o których mowa w § 5 ust. 2 pkt 3 umowy o przyznanie pomocy na wsparcie funkcjonowania LGD<sup>182</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 996-1000, 3495-3499, 3597-3598)

<sup>176</sup> Z raportów z przeprowadzonych czynności kontrolnych nie wynikała konieczność złożenia dodatkowych wyjaśnień przez beneficjenta.

<sup>177</sup> *Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność*, z zakresu „Budowy lub przebudowy ogólnodostępnej niekomercyjnej infrastruktury turystycznej lub rekreacyjnej lub kulturalnej”.

<sup>178</sup> Wbrew zasadzie określonej w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 stycznia 2017r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu konkurencyjnego wyboru wykonawców zadań ujętych w zestawieniu rzeczowo – finansowym operacji i warunków dokonywania zmniejszeń kwot pomocy oraz pomocy technicznej (Dz. U. poz. 106).

<sup>179</sup> Określonej w umowie zawartej z wykonawcą wybranym z zastosowaniem niewłaściwie określenie kryteriów oceny ofert.

<sup>180</sup> W dniu 30 maja 2018 r. beneficjent zwrócił się z prośbą o przesunięcie terminu złożenia wniosku o płatność na 1-10 lipiec 2018 r.

<sup>181</sup> Książki procedur KP-611-392-ARIMR/1/z przyjętej uchwałą nr 3609/VI/17 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 6 kwietnia 2017 r.

<sup>182</sup> Z tego jedna była kontrolą na zlecenie.

4.11. Szczegółowej analizie poddano dwie z kontroli, o których mowa w poprzednim punkcie wystąpienia pokontrolnego. Kontrola na zlecenie<sup>183</sup> przeprowadzona została w dniu 23 czerwca 2017 r. w LGD Partnerstwo dla Doliny Baryczy<sup>184</sup>. Zakres kontroli obejmował sprawdzenie faktów, stanowiących podstawę przyznania pomocy, potwierdzenie zgodności danych i informacji zawartych w przekazanej przez beneficjenta informacji monitorującej realizację operacji, za okres od 22 lipca do 31 grudnia 2016 r. Czynności kontrolne przeprowadzono w zakresie określonym w zleceniu<sup>185</sup>, a na ich podstawie uznano, iż LGD zrealizowała zadania ujęte w *Informacji monitorującej realizację operacji* zgodnie z zasadami określonymi w umowie o przyznaniu pomocy. Kontrola na miejscu przeprowadzona została w dniu 25 listopada 2017 r. w LGD Qwis, zgodnie z typowaniem ARiMR nr 1 z dnia 9 marca 2017 r. Zakres kontroli obejmował realizację zadania niematerialnego - warsztatów carvingu<sup>186</sup>, w tym m.in. frekwencji, tematyki spotkania oraz realizacji działań informacyjno-promocyjnych. Wyniki kontroli potwierdziły prawidłowości realizacji ww. zadania. Przebieg i wynik obydwu ww. kontroli został odpowiednio udokumentowano stosowanie do obowiązujących wytycznych ARiMR w zakresie kontroli<sup>187</sup>, tj. m.in. w formie raportu kontrolnego z czynności kontrolnych oraz listy kontrolnej do raportu z czynności kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 996-1000, 3495-3499, 3503-3505, 3597-3598)

4.12. Do końca I kwartału 2018 r. ZWD nie żądał od beneficjentów działania 19.4 zwrotu środków nienależnie lub nadmiernie pobranej pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 996-1000, 3495-3499)

4.13. W badanym okresie LGD Dobra Widawa i LGD Ujście Baryczy nie składały wniosków o płatność w ramach poddziałania 19.4 - wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji<sup>188</sup>. Zgodnie z postanowieniami § 6 umowy o przyznaniu pomocy na realizację operacji w ramach poddziałania 19.4, ww. LGD składały do Urzędu informacje monitorujące realizację ww. operacji. Informacje te były przedmiotem analizy prowadzonej przez pracowników Wydział Obszarów Wiejskich. Analiza ta polegała w szczególności na sprawdzeniu czy LGD w sposób prawidłowy realizuje plan komunikacji, plan szkoleń dla członków organu decyzyjnego i pracowników biura oraz czy w sposób prawidłowy prowadzi wyodrębnioną na potrzeby operacji księgowość.

Każdorazowo, po dokonaniu stosownych wyjaśnień i uzupełnień danych i dokumentów przedłożonych w informacji monitorującej, LGD zostały poinformowane o pozytywnej ocenie złożonej dokumentacji w omawianym zakresie. Najczęściej powtarzające się uchybienia przedstawiane były przez pracowników Wydziału Obszarów Wiejskich na spotkaniach z przedstawicielami LGD, celem poprawy jakości kolejnych informacji monitorujących.

(dowód: akta kontroli str. 584-596, 626-756)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze. Środki na realizację LSR rozdysponowane zostały z zachowaniem limitów finansowania bieżącej działalność lokalnych grup działania. Urząd rzetelnie monitorował realizację

<sup>183</sup> Z dnia 14 czerwca 2017r.

<sup>184</sup> Na etapie po wypłaty zaliczki.

<sup>185</sup> W trakcie czynności kontrolnych zweryfikowano wywiązywanie się LGD ze zobowiązań wynikających z przedmiotowej Umowy, realizację *Planu Komunikacji* oraz pozostałych kwestii ujętych w *Liści elementów podlegających sprawdzeniu podczas kontroli na zlecenie*.

<sup>186</sup> Dotyczących wykonywania ozdób z owoców i warzyw.

<sup>187</sup> KP-611-344-ARiMR/5/z.

<sup>188</sup> W umowach o przyznaniu pomocy na realizację operacji w ramach poddziałania 19.4 termin złożenia pierwszych wniosków o płatność został wyznaczony na miesiąc czerwiec 2018 r.

umów ramowych w zakresie realizacji LSR oraz wsparcia funkcjonowania LGD. Analizował rzeczowe i finansowe postępy w realizacji LSR i na tej podstawie podejmował działania na rzecz terminowego osiągnięcia tzw. „kamieni milowych”, tj. minimalnego poziomu wskaźników w każdej z nich. Prawidłowo, w tym zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR, rozpatrywał wnioski o płatność składane przez beneficjentów działania 19.2. Rzetelnie, z uwzględnieniem typowania ARiMR, Urząd kontrolował LGD i beneficjentów poddziałania 19.2.

#### 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>189</sup> (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o: zapewnienie rzetelnego i terminowego przeprowadzania przez Urząd weryfikacji dokumentów dotyczących wyboru operacji i wniosków o wsparcie na wdrażanie operacji w ramach LSR, ze szczególnym uwzględnieniem poprawności przyjęcia i stosowania w poszczególnych naborach kryteriów oceny dotyczących grup defaworyzowanych.

#### 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 we Wrocławiu.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

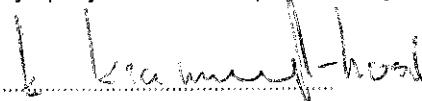
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

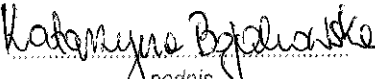
Wrocław, dnia 29 czerwca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu

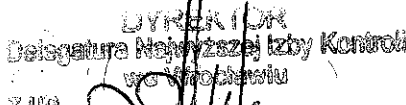
Kontrolerzy:  
Ksymena Kramarczyk - Rosiak  
Główny specjalista kontroli państwowej

  
.....  
podpis

Katarzyna Bojakowska  
Inspektor kontroli państwowej

  
.....  
podpis

Dyrektor

  
DYREKTOR  
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli  
we Wrocławiu  
z up.

  
.....  
Złotych 11, 50-101 Wrocław  
88 62 50 40 00

<sup>189</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

