



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.009.02.2018

P/18/080

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

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) Marian Karbarz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LWR/95/2018 z dnia 05 kwietnia 2018 r.; 2) Dominik Kosenda, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LWR/115/2018 z dnia 24 kwietnia 2018 r. <i>(dowody: akta kontroli Tom I str. 1-2, Tom IV str. 1-2)</i>
Jednostka kontrolowana	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania UJŚCIE BARYCZY Gmin Góra-Niechlów-Wąsosz, z siedzibą w Górze ul. Armii Polskiej nr 11-13; 56-200 Góra (dalej: „Stowarzyszenie” lub „LGD”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Wrotkowska - Prezes Zarządu LGD (dalej: „Prezes LGD”). <i>(dowód: akta kontroli Tom I str. 3-4)</i>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność LGD w zakresie realizacji wsparcia dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w latach 2015-2018².

Pozytywnie oceniono obszary badań kontrolnych dotyczące: [1] przygotowania do realizacji inicjatywy LEADER w ramach PROW 2014-2020; [2] przestrzegania postanowień umowy ramowej o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, zawartej pomiędzy SWD a LGD.

Formułując dla powyższych obszarów pozytywną ocenę NIK uwzględniła m.in., że LGD zapewniła odpowiednie warunki do realizacji lokalnej strategii rozwoju (dalej: „LSR”). Zgodnie z umową ramową zorganizowano Biuro, które wyposażono w odpowiedni sprzęt. Zatrudniono wymaganą liczbę pracowników, którzy udzielali zainteresowanym nieodpłatnych porad. Podejmowane przez Stowarzyszenie działania informacyjne były zgodne z planem komunikacji określonym w LSR. LGD założyła i prowadziła stronę internetową, dochowując obowiązku niezwłocznego publikowania przy pomocy tego medium elektronicznego informacji wymienionych w § 5 ust. 1 pkt 24 lit. b, c umowy ramowej. Dane osobowe gromadzone w zbiorach LGD przetwarzane były zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych³. Stowarzyszenie wypełniło również obowiązek zgłoszenia Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych zbioru danych przed rozpoczęciem ich przetwarzania. Zapewniono także swobodny

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Kontrolą objęto lata 2015-2018 (do dnia zakończenia kontroli), z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.

³ Dz. U z 2016 r. poz. 922.

i niedyskryminujący dostęp do członkostwa w LGD wszystkim podmiotom z obszaru jej działania.

Chociaż skontrolowane Stowarzyszenie realizowało prace związane z wdrażaniem LSR zgodnie z zapisami umowy ramowej oraz z zawartymi w niej terminami, jednakże odmienne od zakładanych były efekty rozdysponowania środków przeznaczonych na inicjatywę LEADER w ramach PROW 2014-2020. LGD zrealizowała harmonogramy planowanych naborów wniosków o udzielenie wsparcia na wdrażanie operacji w ramach LSR oraz zapewniła możliwość przeprowadzenia kontroli wdrażania działania LEADER. Środki finansowe przeznaczone na cele związane z realizacją LSR wydawano gospodarnie i zgodnie z umową o przyznanie pomocy na wsparcie funkcjonowania LGD, niemniej jednak nie zawsze odbywało się to zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami. I tak, w toku realizacji obowiązków związanych z działalnością Biura LGD, pracownikom odbywającym podróże służbowe nie wypłacano należnych im diet, a ponoszone przez nich koszty podróży wypłacano z nieuzasadnioną zwłoką. Z kolei dokumenty księgowe związane z działalnością LGD poddawano kontroli formalno-rachunkowej, choć nie w każdym przypadku rzetelnie, dopiero po ich zatwierdzeniu do wypłaty, a nawet po dokonaniu przelewu na konto kontrahenta. Ponadto, podejmowane przez LGD działania informacyjno-promocyjne nie zapewniły skutecznego jej rozpropagowania, skutkiem czego w odpowiedzi na cztery zorganizowane przez LGD nabory wpłynęło jedynie dziesięć wniosków, z czego cztery złożyły osoby z kręgu członków Stowarzyszenia. Tym samym rozdysponowanie środków przeznaczonych na inicjatywę LEADER nie było zgodne z założeniami i stworzyło ryzyko niewywiązania się przez LDG z postanowień umowy ramowej w zakresie osiągnięcia planowanego na koniec 2018 r. poziomu wskaźników produktu, co może doprowadzić do ograniczenia wielkości środków na realizację LSR.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. LGD w dniu 17 maja 2016 r. zawarła z Samorządem Województwa Dolnośląskiego (dalej: „SWD”), reprezentowanym przez Zarząd Województwa (dalej: „ZW”) umowę o *warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność*⁴ (dalej: „umowa ramowa”), która została zawarta pod warunkiem wprowadzenia w terminie 30 dni od dnia jej zawarcia, zmian w LSR⁵. LGD wywiązała się z wynikającego z art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o *rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności*⁶ (dalej: „ustawa o RLKS”), obowiązku poprawienia LSR, w obowiązującym 30 dniowym terminie⁷.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 29-41, 42-119, 120-194, 195-200, 201-249)

Wprowadzone, trzema aneksami⁸, zmiany do umowy ramowej, dokonywane zgodnie z § 10 tej umowy, nie miały wpływu na: zmianę celów ogólnych LSR, czy

⁴ Umowa nr 00016-6933-UM0110002/15 pomiędzy Województwem Dolnośląskim a LGD.

⁵ Lokalna strategia rozwoju kierowanego przez społeczność na lata 2016-2022, w ramach perspektywy PROW 2014-2020 LGD „Ujście Baryczy” została wybrana przez Komisję Samorządu Województwa do spraw wyboru LSR (uchwała nr 16 /2016 z dnia 14.04.2016 r.).

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 140.

⁷ Pismo LGD nr 003-4/2016 z dnia 8.06.2016 r. do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego.

⁸ Aneks nr 1 z dnia 17 sierpnia 2016 r. - z powodu zapisów w umowie warunkowej i zmniejszenia o 10% budżetu, aneks nr 2 z dnia 05 czerwca 2017 r. - zmiana wprowadzona ze strony UMWD, aneks nr 3 z dnia 13 lutego 2018 r. - wynikający ze zmiany przepisów prawa i wytycznych MRiRW w

obszaru objętego LSR, wskazanego w § 3 ust. 2 tej umowy, niedotrzymanie zobowiązań określonych w umowie, zmniejszenie na wniosek LGD środków zaplanowanych do finansowania realizacji LSR do końca 2018 r. i 2021 r. w budżecie LSR, określonych w załączniku nr 1 do umowy, zmniejszenie liczby punktów otrzymanych przez LGD w poszczególnych kryteriach w ramach oceny LSR.

(dowody: akta kontroli Tom I str.38-39, 250-328, 329-337, 338-516)

1.2. LGD wywiązała się z obowiązku, wynikającego z umowy ramowej w zakresie, zorganizowania Biura LGD⁹, wyposażonego w telefon z dostępem do sieci telekomunikacyjnej, sprzęt biurowy i komputerowy z dostępem do sieci Internet. Stowarzyszenie zawarło umowy: użyczenia lokalu, dostawy usługi dostępu do Internetu, o świadczenie usług telekomunikacyjnych.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 538-540, 541-542, 543, 556-557, 558-574, 599-603)

1.3. Stosownie do obowiązku zawartego w § 5 ust. 1 pkt 4 umowy ramowej, LGD zapewniała obecność przynajmniej jednego pracownika w godzinach pracy Biura LGD, tj. od godz. 7.00 do godz.15.00, oraz umieszczała w widocznym miejscu (na ścianie przy drzwiach do Biura) informację o czasie pracy Biura LGD i godzinach przyjęć interesantów.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 599-603)

1.4. LGD zatrudniała pracowników o kwalifikacjach nie niższych niż określone w opisie stanowisk, o których mowa w załączniku do umowy ramowej, a także zapewniła szkolenia członków organu decyzyjnego i pracowników Biura LGD zgodnie z planem określonym w załączniku do umowy ramowej (§ 5 ust. 1 pkt 15 umowy ramowej). Łączny wymiar zatrudnienia pracowników wynosił dwa etaty i odpowiadał wymogom określonym w umowie o przyznanie pomocy na wsparcie funkcjonowania LGD¹⁰ i był zgodny z § 12 ust. 1 pkt 2 lit. c rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 października 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania "Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020¹¹. Stosownie do ww. rozporządzenia LGD było zobowiązane do zatrudnienia pracowników w łącznym wymiarze co najmniej dwóch etatów w związku z zamieszkaniem obszaru objętego LSR (trzy gminy wchodzące w skład LGD) przez 33 tys. mieszkańców.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 29-49, 152-155; Tom III str. 222-275)

1.5. Pracownicy Biura LGD bezpłatnie świadczyli doradztwo dotyczące przygotowywania wniosków o przyznanie pomocy i wniosków o płatność na operacje realizujące cele LSR.

(dowody: akta kontroli Tom III str. 370-397)

1.6. Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 6 umowy ramowej LGD prowadziła na bieżąco ewidencję udzielanego doradztwa w formie rejestru lub oświadczeń podmiotów, którym udzielono doradztwa oraz przedmiotu doradztwa, w tym nazwy programu, w zakresie którego udzielono doradztwa, a także naboru, którego dotyczy i numeru

zakresie jednolitego i prawidłowego wykonywania przez LGD zadań związanych z realizacją LSR (konieczność dostosowania LSR i wytycznych).

⁹ Biuro LGD działa nieprzerwanie od 15 grudnia 2009 r., a obowiązek zorganizowania i wyposażenia biura LGD w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy ramowej wynikał z § 5 ust. 1 pkt 2 umowy ramowej.

¹⁰ Umowa nr 00015-6937-UM0100007/16 z dnia 17.08.2016 r. o przyznaniu pomocy zawarta pomiędzy Województwem Dolnośląskim a LGD.

¹¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1822.

zawartej umowy o udzielenie wsparcia. Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 6 umowy ramowej na bieżąco prowadzono ewidencję Rejestr prowadzonego doradztwa oraz Karty doradztwa, zawierające nazwę programu, zakres doradztwa, nr naboru. W przypadku złożenia wniosku, Rejestr na bieżąco był uzupełniany i aktualizowany o decyzję Rady LGD w sprawie udzielenia wsparcia, nr zawartej umowy o udzielenie wsparcia.

(dowody: akta kontroli Tom III str. 370-397)

1.7. Skuteczność doradztwa świadczonego przez LGD potencjalnym beneficjentom działania LEADER w odniesieniu do: przygotowania wniosków o przyznanie pomocy przedstawiała się następująco:

- liczby osób/podmiotów, które po skorzystaniu z doradztwa LGD złożyły wnioski o przyznanie pomocy objętej działaniem LEADER i ich odsetek w ogólnej liczbie osób/podmiotów korzystających z doradztwa LGD – 10 osób / 100%,
- liczby osób/podmiotów korzystających z doradztwa LGD, którym zostało udzielone wsparcie na realizację operacji w ramach działania LEADER (dotyczy wnioskodawców, których operacje wybrała Rada LGD do dofinansowania) i odsetek tych osób/podmiotów w liczbie osób/podmiotów, które po skorzystaniu z doradztwa LGD złożyły wnioski o przyznanie pomocy objętej działaniem LEADER – 9 wniosków / 90%, natomiast w odniesieniu do liczby osób, z którymi zostały zawarte umowy z ZW – 9 osób / 100%,
- liczby osób/podmiotów korzystających z doradztwa LGD, których wnioski nie zostały wybrane do dofinansowania z przyczyn formalnych i odsetka tych osób w liczbie osób/podmiotów, które po skorzystaniu z doradztwa LGD złożyły wnioski o przyznanie pomocy objętej działaniem LEADER 1 wniosek – 10%,
- liczby osób/podmiotów korzystających z doradztwa LGD, których wnioski o udzielenie wsparcia wymagały uzupełnień poprzez złożenie wyjaśnień lub dokumentów (art. 21 ust. 1a – 1c ustawy o RLKS, obowiązujące od 2 września 2017 r.) i po uzupełnieniu braków zostało im udzielone wsparcie na realizację operacji w ramach działania LEADER i odsetka tych osób/podmiotów w liczbie osób/podmiotów, którym zostało udzielone wsparcie – 0 wniosków / 0%.

LGD była zobowiązana do prowadzenia na bieżąco ewidencji udzielonego doradztwa, obejmującej m.in. przedmiot doradztwa, numer naboru i zawartej umowy o udzielenie wsparcia (§ 5 ust. 1 pkt 6 umowy ramowej), w związku z tym LGD prowadzi ewidencję doradztwa.

(dowody: akta kontroli Tom III str. 372-379)

1.8. Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 27 umowy ramowej LGD opracowała harmonogramy realizacji planu komunikacji, a następnie składała je ZW w terminie do 30 listopada każdego roku realizacji LSR, na rok następny, a w przypadku pierwszego roku realizacji LSR – w terminie 30 dni od dnia podpisania umowy, a także wprowadziła w nim zmiany wynikające z oceny racjonalności harmonogramu, o której mowa w § 6 pkt 1 umowy ramowej.

(dowody: akta kontroli Tom III str.147-219)

1.9. Stosownie do obowiązku wynikającego z § 5 ust. 1 pkt 8 umowy ramowej LGD rozpowszechniała informacje o zasadach przyznawania pomocy na realizację operacji w ramach LSR. Zasady przyznawania pomocy znajdują się na stronie internetowej LGD Ujście Baryczy – www.ujsciebaryczy.pl, stronach internetowych gmin członkowskich, profilu LGD na portalu społecznościowym FB, biuletynach wydawanych przez LGD, ulotce informacyjnej, plakatach, prasie lokalnej, na tablicach ogłoszeń w siedzibach instytucji publicznych, a ponadto były omawiane na spotkaniach informacyjnych, szkoleniach aktywizacyjnych, konsultacjach indywidualnych oraz podczas doradztwa indywidualnego. Wszystkie zadania z tego zakresu realizowane były zgodnie z Harmonogramem realizacji planu komunikacji

i rozliczane w Informacjach monitorujących składanych do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego (dalej: „UMWD”).

LGD zrealizowała wskaźniki i osiągnęła efekty działań komunikacyjnych wskazanych w Planie komunikacji na lata 2016-2017 r. jednakże należy zaznaczyć, że nie prowadzono działań komunikacyjnych o szczególnym charakterze w stosunku do osób niepełnosprawnych, które zostały zdiagnozowane i ujęte w LSR jako grupa defaworyzowana.

(dowody: akta kontroli Tom III str. 147 -174, 178-181, 219-221; Tom IV str. 218-250)

1.10. LGD posiadała informację zwrotną dotyczącą prowadzonych działań komunikacyjnych i jakości pomocy świadczonej przez LGD beneficjentom/potencjalnym beneficjentom. Informacje zwrotne dotyczące prowadzonych działań komunikacyjnych i ich jakości pozyskiwano za pośrednictwem ankiet wypełnianych przez uczestników działań komunikacyjnych – ankieta ze szkolenia oraz oceniająca jakość doradztwa. Ewaluacja wewnętrzna miała postać warsztatu refleksyjnego, przeprowadzonego 23 stycznia 2018 r. Na warsztatach podsumowane zostały wyniki ankiet przesłanych członkom i sympatykom LGD oraz omówione zostały zagadnienia wyszczególnione w wytycznych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: „wytyczne MRiRW”). Uczestnicy warsztatów – członkowie LGD odnieśli się do przedstawionych zagadnień i zostali zapoznani z wynikami ankiety. Wnioski z warsztatów zostały przedstawione członkom LGD podczas Walnego Zgromadzenia Członków (dalej: „WZC”) w dniu 26 kwietnia 2018 r. W wyniku warsztatów i wniosków dotyczących podjęcia działań celem zwiększenia liczby wnioskodawców w naborach, LGD położyła większy nacisk na kontakt z potencjalnymi beneficjentami za pośrednictwem kontaktu telefonicznego i konsultacji indywidualnych. Liczba wejść na stronę internetową LGD wyniosła 121 444 odsłony.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 604 -608, 609-614)

1.11. Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 16 umowy ramowej LGD zapewniała swobodny i niedyskryminujący dostęp do członkostwa w LGD wszystkim podmiotom z obszaru LGD, o możliwości uzyskania członkostwa potencjalni członkowie dowiadują się ze strony internetowej LGD oraz przy okazji różnego rodzaju spotkań informacyjnych lub działań animacyjnych. Przyjmowanie nowych członków odbywa się na pierwszym, po złożeniu deklaracji członkowskiej, posiedzeniu Zarządu LGD.

Wybory członków organu decyzyjnego Stowarzyszenia, tj. Rady LGD, odbywały się drogą demokratycznych wyborów podczas WZC. Każdy członek Stowarzyszenia miał prawo i możliwość zgłoszenia kandydatur do Rady LGD. Lokalna społeczność jest informowana o istnieniu LGD za pośrednictwem strony internetowej, działań aktywizacyjnych, plakatów i postów informujących o różnych aktywnościach realizowanych przez Stowarzyszenie.

LGD nie przeprowadziła i nie zleciła badania rozpoznawalności, ani takie badanie nie zostało przeprowadzone przez UMWD.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 577-579, 604-614)

1.12. WZC Stowarzyszenia miało zapewnioną możliwość swobodnego wyboru członków organu decyzyjnego, tj. Rady LGD, spośród członków LGD¹², co wynikało z zapisów dokumentów organizacyjnych LGD w opisanym wyżej zakresie.

(dowody: akta kontroli Tom III str. 406 410)

¹² Zgodnie z § 24 Statutu Stowarzyszenia „Do kompetencji Walnego Zebrania Członków należy (...) wybieranie członków Zarządu, Rady i Komisji Rewizyjnej oraz ustalanie ich liczby”.

1.13. LGD nie zatrudniała, na podstawie umów o pracę lub umów cywilnoprawnych, których przedmiotem było wykonywanie obowiązków związanych z funkcjonowaniem Biura LGD, osób świadczących odpłatne doradztwo na rzecz podmiotów ubiegających się o wsparcie realizacji operacji w ramach LSR lub będących członkami organu decyzyjnego¹³, tj. Rady LGD.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 604 -614; Tom III str. 222-271)

1.14. LGD zagwarantowała bezpieczne przechowywanie dokumentacji związanej z wyborem operacji, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (§ 5 ust. 1 pkt 2 lit. c umowy ramowej). Stosowano adekwatne środki techniczne i organizacyjne w celu zapewnienia ochrony przetwarzanych danych osobowych i zabezpieczenia przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabranieniem przez osobę nieuprawnioną przetwarzaniem z naruszeniem ustawy oraz zmianą utratą uszkodzeniem lub zniszczeniem. W celu wdrożenia RODO, tj. rozporządzenia 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 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych¹⁴), Prezes LGD uczestniczyła w szkoleniu na ww. temat w dniu 18 maja 2018 r. Ponadto pracownicy Biura LGD zapoznali się z wytycznymi odnośnie RODO dostępnymi na stronach internetowych. Pracownicy Biura LGD uczestniczyli w szkoleniu z zakresu ochrony danych osobowych. Przed rozpoczęciem przetwarzania danych osobowych (doradztwo, nabory) została opracowana „Polityka bezpieczeństwa informacji wraz z „Instrukcją dotyczącą ochrony danych osobowych” w Stowarzyszeniu. Dokumenty są przechowywane w siedzibie LGD. W momencie zmiany siedziby Stowarzyszenia w grudniu 2016 r., LGD poinformowała ZW o tej zmianie w terminie 14 dni od dnia zaistnienia tej zmiany.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 592-598; Tom III str. 272-275, 398-404)

1.15. Zgodnie z postanowieniami § 5 ust. 1 pkt 20 umowy ramowej LGD poinformowała ZW w terminie 14 dni od dnia zawarcia umowy ramowej o miejscu przechowywania dokumentów, o których mowa w pkt 19, a w związku ze zmianą siedziby LGD (miejsca przechowywania dokumentów), Prezes LGD poinformowała o powyższym ZW w terminie 14 dni od dnia zaistnienia tej zmiany, co miało miejsce w grudniu 2016 r.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 543, 604-608, 612)

1.16. LGD współpracowała z Krajową Siecią Obszarów Wiejskich (dalej: „KSOW”), Komitetem Monitorującym PROW w zakresie przekazywania informacji dotyczących realizacji LSR (§ 5 ust. 1 pkt. 26 umowy ramowej) oraz agencją płatniczą w odniesieniu do zapewnienia właściwej obsługi i monitorowania postępowania w sprawie wyboru operacji finansowanych w ramach PROW (§ 7 umowy ramowej). LGD odpowiadała na zapytania KSOW, kierowane za pośrednictwem poczty mailowej i portalu społecznościowego (LGD jest członkiem grupy), dotyczące stanu realizacji LSR. Ponadto uczestniczyła w szkoleniach organizowanych przez KSOW. Dolnośląska Sieć LGD, której członkiem jest LGD złożyła w ramach Planu Działania KSOW wniosek o dofinansowanie szkoleń dla LGD. Cykl szkoleń został zrealizowany w 2017 r. a jego uczestnikami byli członkowie Stowarzyszenia. Współpraca z Komitetem Monitorującym PROW odbywała się drogą mailową

¹³ Organ, do którego właściwości należy: a) wybór operacji w rozumieniu art. 2 pkt 9 rozporządzenia nr 1303/2013, zwanych dalej „operacjami”, które mają być realizowane w ramach LSR, oraz b) ustalenie kwoty wsparcia – zgodnie z art. 34 ust. 3 lit. f rozporządzenia nr 1303/2013.

¹⁴ Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1, obowiązujące od dnia 25 maja 2018 r.

i dotyczyła wymiany informacji, przesyłania notatek z posiedzeń, ważnych zagadnień i innych bieżących spraw związanych z PROW 2014-2020. Współpraca z agencją płatniczą, czyli Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa odbywała się za pośrednictwem UMWD – LGD przekazywała informacje dotyczące poziomu wdrażania.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 577-579)

1.17. LGD jest członkiem Dolnośląskiej Sieci LGD (dalej: „DS LGD”), która jest członkiem KSOW. Reprezentanci DS LGD są członkami Grupy Tematycznej ds. podejścia LEADER (dalej: „GTL”). Reprezentanci do GTL zostali wybrani przez Dolnośląską Sieć Partnerstw LGD i uczestniczą w posiedzeniach grupy tematycznej, przekazując informacje za pośrednictwem poczty elektronicznej lub bezpośrednio podczas spotkań z przedstawicielami LGD z obszaru Dolnego Śląska.

LGD była na bieżąco informowana o decyzjach zapadających na posiedzeniach GTL. Przedstawiciele DS LGD przygotowując się do uczestnictwa w posiedzeniach GTL zwracali się do LGD z prośbą o opinie, propozycje zagadnień, stanowisko w określonej sprawie, celem przedstawienia ich na posiedzeniu GTL. Stowarzyszenie otrzymywało protokoły z posiedzeń GTL pocztą mailową.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 577-579)

1.18. Prezes LGD wskazała, że główne bariery w realizacji zadań związanych z wdrażaniem działań LEADER związane są z częstą zmianą przepisów prawa regulujących wdrażanie LSR oraz długimi terminami oczekiwania na akceptację dokumentów, zmian, naborów przez UMWD.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 577-579)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność LGD w zbadanym jak wyżej obszarze.

2. Przestrzeganie postanowień umowy ramowej

Opis stanu
faktycznego

2.1. LGD sporządzało i przekazywało ZW roczne sprawozdania z realizacji LSR. ZW nie wydał zarządzeń w tym zakresie, dotyczących sprawozdań składanych przez LGD¹⁵.

Sprawozdania z realizacji LSR składane były do UMWD terminowo, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 23 lit. c) umowy ramowej. LGD realizowała obowiązek monitorowania (po zmianach umowy ramowej w 2017 r. dotyczącej monitorowania i ewaluacji) realizacji LSR poprzez składanie ZW do dnia 31 stycznia (po zmianach umowy ramowej w 2017 r.: do ostatniego dnia lutego) każdego roku realizacji LSR sprawozdania z jej realizacji, za rok poprzedni, a w przypadku pierwszego roku realizacji LSR, w terminie wskazanym przez ZW. UMWD nie wydał żadnych zaleceń do składanych sprawozdań przez LGD.

(dowody: akta kontroli Tom II str. 1-38)

2.2. LGD prawidłowo przeprowadzała postępowania w sprawie wyboru operacji realizujących cele LSR, zgodnie z art. 21-23 ustawy o RLKS. Do badań kontrolnych zostały wybrane następujące nabory związane z dofinansowaniem podejmowania

¹⁵ Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 23 lit. c) umowy ramowej, LGD realizuje obowiązek monitorowania (po zmianach umowy ramowej w 2017 r. monitorowania i ewaluacji) realizacji LSR poprzez składanie zarządowi województwa do dnia 31 stycznia (po zmianach umowy ramowej w 2017 r.: do ostatniego dnia lutego) każdego roku realizacji LSR sprawozdania z jej realizacji, za rok poprzedni, a w przypadku pierwszego roku realizacji LSR – w terminie wskazanym przez zarząd województwa.

działalności gospodarczej lub rozwijania działalności gospodarczej, dotyczące operacji w ramach Przedsięwzięcia 2.1.1: Przedsiębiorczość w Ujściu Baryczy:

- 1) udzielania wsparcia na operacje w zakresie rozwoju przedsiębiorczości na obszarze wiejskim poprzez podejmowanie działalności gospodarczej – 900 tys. zł (nabór nr 1/2017),
- 2) rozwijanie działalności gospodarczej – 466 tys. zł (nabór nr 2/2017).

W naborze nr 1/2017 złożono sześć wniosków (w tym wniosek osoby bliskiej Prezes LGD) na łączną kwotę dofinansowania 600 tys. zł, tj. 66,7% limitu środków w tym naborze.

Spośród wniosków złożonych na podejmowanie działalności gospodarczej (nabór nr 1/2017):

- pięć wniosków wybrano do finansowania z kwotą wsparcia w wysokości po 100 tys. zł, w tym wniosek złożony przez osobę bliską Prezes LGD (łącznie wsparcie ustalone przez LGD wyniosło 500 tys. zł, tj. 55,6% limitu środków w tym naborze);
- jeden wniosek nie uzyskał minimalnej liczby punktów niezbędnej do otrzymania wsparcia i nie został wybrany do dofinansowania.

W naborze nr 2/2017 złożono jeden wniosek na kwotę dofinansowania 197 tys. zł, tj. 42,3% limitu środków w tym naborze. Wniosek ten został wybrany.

(dowody: akta kontroli Tom II str. 39-744; Tom III str. 1-142; Tom IV str. 52-56)

LGD dokonywało wyboru operacji, zgodnie z wymogami określonymi w art. 17 ust. 2 ustawy o RLKS (§ 5 ust. 1 pkt. 10 umowy ramowej):

- stosownie do postanowień § 5 ust. 1 pkt 11 umowy ramowej LGD stosowała do oceny i wyboru operacji, procedury wyboru i oceny operacji w ramach LSR, kryteria wyboru operacji wraz z procedurą ustalania lub zmiany kryteriów oraz regulamin organu decyzyjnego, stanowiące załączniki do umowy ramowej;
- operacje objęte dofinansowaniem oraz ich wnioskodawcy odpowiadali wymogom 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”)¹⁶;
- LGD stosowała wytyczne, o których mowa w art. 8 ust. 2 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 2014-2020¹⁷ (dalej: „ustawa PROW”)¹⁸. W szczególności LGD zapewniła na poziomie podejmowania decyzji (wyboru operacji) aby władza publiczna – określona zgodnie z przepisami krajowymi ani żadna z grup interesu nie posiadała więcej niż 49% głosów, zgodnie z brzmieniem art. 32 ust. 2 lit. b rozporządzenia Parlamentu

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 772, ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 627.

¹⁸ Wytyczne MRiRW nr 1/1/2015 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”, Wytyczne nr 2/1/2016 z 30.08.2016 r. pod tym samym tytułem, zastępujące Wytyczne nr 1/1/2015, Wytyczne nr 6/4/2017 z 02.10.2017 r. (pod tym samym tytułem) zastępujące Wytyczne nr 2/1/2016, Wytyczne nr 3/1/2017 w zakresie niektórych zasad dokonywania wyboru operacji przez lokalne grupy działania – zob. <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014-2020/Rozwoj-Lokalny-Kierowany-przez-Spolecznosc-RLKS>.

Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.¹⁹ i zasadami określonymi w wytycznych MRiRW nr 3/1/2017;

- LGD nie odnotowała protestów.

LSR, stanowiąca załącznik do umowy ramowej nr 00016-6933-UM0110002/15 z dnia 17 maja 2016 r., zawierała opis Procedury wyboru operacji realizowanych przez podmioty inne niż LGD 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: „Procedura wyboru”). Z omawianej procedury wynikało, że w procesie oceny wniosków o udzielenie wsparcie pracownicy Biura LGD w przeciwieństwie do członków Rady LGD, nie byli zobowiązani do podpisywania deklaracji poufności i bezstronności. Z wykorzystaniem wyżej wskazanej procedury wyboru LGD przeprowadziła cztery nabory wniosków nr: 1/2017 z dnia 28 marca 2017 r., 2/2017 z dnia 28 marca 2017 r., 3/2017 z dnia 28 marca 2017 r., 4/2017 z dnia 28 marca 2017 r. W związku z wprowadzeniem wytycznych MRiRW z dnia 2 października 2017 r., LGD zaktualizowało LSR, podpisując w dniu 13 lutego 2018 r. Aneks nr 3 do umowy ramowej. W zaktualizowanych zapisach opisu procedury wyboru, wprowadzono obowiązek złożenia przez pracownika Biura LGD, odrębnie dla każdego wniosku, deklaracji poufności i bezstronności i dołączono odpowiedni wzór takiej deklaracji jako załącznik do Procedury wyboru. Obowiązujące w LGD procedury przeprowadzania naborów oraz oceny i wyboru operacji w ramach inicjatywy LEADER nie określały sposobu uzupełniania we wnioskach beneficjentów braków formalnych. Nastąpiło to w związku z wejściem w życie, wydanych w tym zakresie wytycznych MRiRW nr 6/4/2017 z dnia 2 października 2017 r. i objęło wnioski beneficjentów dla naborów przeprowadzanych od 2018 r.

(dowody: akta kontroli Tom I, str. 29-41, 123-127, 338-339, 422-439)

2.3. LGD przekazywała Zarządowi Województwa Ewidencję udzielanego doradztwa w formie Rejestru – załączonego do ankiety monitorującej (LGD nie składała dotąd wniosku o płatność). Przy przekazywaniu do UMWD dokumentacji związanej z naborem wniosków przekazywany jest również Rejestr doradztwa.

(dowody: akta kontroli Tom III str. 372 -397)

2.4. LGD, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 3 umowy ramowej, systematycznie aktualizowała umieszczone na stworzonej i utrzymywanej stronie internetowej informacje dotyczące LGD, LSR, naborów wniosków o przyznanie pomocy przyczyniających się do realizacji LSR oraz wyników tych naborów, ponadto wypełniała obowiązek zawarty w § 5 ust. 1 pkt 24 umowy ramowej polegający na podawaniu do publicznej wiadomości, poprzez niezwłoczne zamieszczanie na stronie internetowej LGD, wskazanych w tym punkcie dokumentów, m.in.: aktualnego zestawienia rzeczowo-finansowego z realizowanych przez LGD operacji oraz informacje o sposobie wykorzystania środków finansowych, o których mowa

¹⁹ 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 - Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 2013 r., L 347/320.

w § 4 ust. 3, umowy ramowej, statutu LGD, listy członków LGD, listy członków Stowarzyszenia lub organu decyzyjnego LGD, informacji, o których mowa w art. 21 ust. 5 pkt 2 ustawy o RLKS.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 29-41; Tom III str. 413-425)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1) NIK zwraca uwagę, że w trakcie przeprowadzania naborów nr: 1/2017 z dnia 28 marca 2017 r., 2/2017 z dnia 28 marca 2017 r., 3/2017 z dnia 28 marca 2017 r., 4/2017 z dnia 28 marca 2017 r., LGD nie stosowała w sposób sformalizowany zasady bezstronności odnośnie wstępnej oceny wniosków o dofinansowanie. W tym czasie w LGD obowiązywała *Procedura wyboru operacji realizowanych przez podmioty inne niż LGD w ramach poddziałania Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*, będąca częścią LSR (przyjęta do realizacji wraz z podpisaniem umowy ramowej oraz zmieniających ją aneksów). W ramach ww. procedury przewidziano, że osoby oceniające wnioski potencjalny beneficjentów będą składały i podpisywały deklaracje poufności i bezstronności wyłącznie na etapie oceny merytorycznej tych wniosków. Natomiast na pracowników Biura LGD dokonujących oceny wstępnej wniosków, wyżej wspomniana procedura nie nakładała takiego obowiązku. Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020²⁰, właściwa instytucja przeprowadza wybór projektów do dofinansowania w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnia wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania. Bezstronność w ocenie wniosków powinna być zachowana w trakcie trwania całego procesu oceny, zarówno na etapie oceny merytorycznej jak i wstępnej (formalnej).

Prezes LGD wskazała, że pracownicy Biura LGD w trakcie oceny wniosków wykonują jedynie czynności techniczne – stanowiące wstępną weryfikację wniosków wypełniając kartę weryfikacji wstępnej. Obowiązek sporządzania deklaracji bezstronności przez pracowników Biura LGD został wprowadzony wytyczną MRiRW nr 6/4/2017 z dnia 2 października 2017 r. Prezes LGD dodała, że nabory zostały przeprowadzone w oparciu o procedury zatwierdzone przez UMWD i były poddane kontroli tej instytucji. W wyjaśnieniach Prezes LGD wskazano również, że na karcie oceny wstępnej znajdował się podpis pracownika Biura LGD dokonującego weryfikacji wstępnej, umożliwiający identyfikację osoby wykonującej tę czynność, natomiast osoby powiązane w jakikolwiek sposób z wnioskodawcami nie uczestniczyły w weryfikacji wniosków tych osób.

2) Stwierdzono niezgodność kryterium wyboru operacji z LSR, ponieważ w kryterium nr 1 wyboru operacji na podejmowanie działalności wymieniono jako grupę defaworyzowaną osoby długotrwale bezrobotne, a w rozdziale III LSR – diagnoza, grupa tych osób nie została wskazana jako grupa defaworyzowana, natomiast występuje w rozdziale – innowacyjność, co wskazuje na wewnętrzną niespójność LSR.

Występująca sprzeczność pomiędzy LSR a lokalnymi kryteriami wyboru mogła mieć wpływ na zapewnienie wnioskodawcom równego dostępu do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do finansowania, ponadto należy podkreślić, że zasada przejrzystości, wynikająca z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1460, ze zm.

finansowej 2014-2020, stanowi nakaz jasnego, precyzyjnego i dostępnego dla wszystkich wnioskodawców (beneficjentów) określenia kryteriów kwalifikowania projektów, a przejrzystość realizuje się przede wszystkim w obowiązku powszechnie dostępnej i pełnej informacji o trybie i warunkach wyboru projektów.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność LGD w zbadanym jak wyżej obszarze.

3. Efekty rozdysponowania środków przeznaczonych na inicjatywę LEADER w ramach PROW 2014-2020

Opis stanu faktycznego

3.1. Budżet LSR określono na poziomie 1 428 750 euro, co przy kursie 4 zł/euro stanowiło odpowiednio 5 715 000 zł. Wysokość środków finansowych na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR ustalono na 1 125 000 euro, co przy kursie 4 zł/euro stanowiło odpowiednio 4 500 000 zł. Na wsparcie w zakresie wdrażania projektów współpracy w ramach PROW przewidziano do 2018 r. kwotę 22 500 euro, co przy kursie 4 zł/euro stanowiło kwotę 90 000 zł ze środków EFRROW. Wysokość środków finansowych na wsparcie funkcjonowania LGD ustalono na 281 250 euro, co przy kursie 4 zł/euro stanowiło 1 125 000 zł.

Wyrażony w procentach iloraz kwoty wsparcia kosztów bieżących i aktywizacji, o których mowa w art. 35 ust. 1 lit. d i e rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. oraz kwoty wsparcia wdrażania operacji w ramach LSR, o którym mowa w art. 35 ust. 1 lit. b ww. rozporządzenia nr 1303/2013, przysługujących w ramach LSR realizowanej przez LGD, wynosił 19,69% i był zgodny z art. 35 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013 i PROW (pkt 8.2.14.3.3.6.).

Zaplanowano udzielenie wsparcia operacji realizowanych w ramach budżetu LSR dotyczących:

- podejmowania działalności gospodarczej - środki w kwocie 1 800,0 tys. zł,
- rozwijania działalności gospodarczej - środki w kwocie 450,0 tys. zł,
- wzmocnienie kapitału społecznego, w tym przez podnoszenie wiedzy społeczności lokalnej w zakresie ochrony środowiska i zmian klimatycznych, także z wykorzystaniem rozwiązań innowacyjnych oraz rozwoju niekomercyjnej infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej lub kulturalnej - środki w kwocie 2 250,0 tys. zł (w tym 540,0 tys. zł na projekty grantowe).

Środki finansowe przyznane na wsparcie funkcjonowania LGD zaplanowano na:

- koszty bieżące w kwocie 1 000,0 tys. zł,
- aktywizację w kwocie 125,0 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą (według stanu na 31 marca 2018 r.):

- przeprowadzono cztery nabory. Dostępne w ich ramach środki finansowe na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR wynosiły 2 419,0 tys. zł, kwota wsparcia z wniosków wybranych przez Radę LGD 1 362,0 tys. zł (56,30% dostępnych środków), a środki rozdysponowane w zawartych umowach o przyznanie pomocy 911,0 tys. zł (37,66%); Kwota wsparcia ogółem, o którą ubiegali się wnioskodawcy w ramach ww. naborów wynosiła 1 462,0 tys. zł, co stanowiło 60,44% dostępnych środków;
- łącznie 9 (na 10 złożonych) wniosków (90%) zostało wybranych do dofinansowania przez Radę LGD na kwotę 1 362,0 tys. zł, z tego na:
 - o podejmowanie działalności gospodarczej (§ 2 ust. 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR) - sześć wniosków na łączną kwotę

600,0 tys. zł, z czego pięć²¹ otrzymało wsparcie ZW w łącznej wysokości 500,0 tys. zł;

- o rozwijanie działalności gospodarczej (§ 2 ust. 1 pkt 2. lit. c *rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR*) jeden wniosek na kwotę 197,0 tys. zł, z tego jeden wniosek otrzymał wsparcie ZW w wysokości 197,0 tys. zł;
- o wzmocnienie kapitału społecznego, w tym przez podnoszenie wiedzy społeczności lokalnej w zakresie ochrony środowiska i zmian klimatycznych, także z wykorzystaniem rozwiązań innowacyjnych (§ 2 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR*) jeden wniosek na kwotę 302,0 tys. zł, ale ZW odmówił dofinansowania tego wniosku;
- o rozwój niekomercyjnej infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej lub kulturalnej (§ 2 ust. 1 pkt 6 *rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR*) dwa wnioski na kwotę 363,0 tys. zł z tego jeden otrzymał wsparcie ZW w wysokości 214,0 tys. zł, a w przypadku jednego ZW odmówił dofinansowania.

Przeprowadzony przez Biuro LGD proces czterech naborów wniosków, nie skutkował złożeniem protestów przez wnioskodawców.

W ramach naboru nr 1/2017 jeden z wniosków został złożony przez członka LGD – jednocześnie osobę bliską członka władz Stowarzyszenia. Wartość wnioskowanego i udzielonego wsparcia wyniosła 100,0 tys. zł. Omawiany wniosek był jedynym w tym naborze, złożonym przez osoby z kręgu: członków zarządu Stowarzyszenia, Rady LGD oraz pracowników LGD i ich osób bliskich. Stanowił on 17% wszystkich złożonych wniosków w ramach przedmiotowego naboru (sześć wniosków), a wnioskowana wartość wsparcia stanowiła 11% w stosunku do limitu dostępnych środków finansowych oraz 20% w odniesieniu do kwoty wsparcia, o którą ubiegali się wszyscy wnioskodawcy, których wnioski zostały wybrane przez Radę LGD.

W ramach naboru nr 3/2017 jeden z wniosków został złożony przez członka LGD. Wartość wnioskowanego i udzielonego wsparcia wyniosła 100,0 tys. zł. Omawiany wniosek był jedynym w tym naborze złożonym przez osoby z kręgu: członków zarządu Stowarzyszenia, Rady LGD oraz pracowników LGD i ich osób bliskich. Stanowił on 100% wszystkich złożonych wniosków w ramach przedmiotowego naboru, a wnioskowana wartość wsparcia stanowiła 63% w stosunku do limitu dostępnych środków finansowych oraz 100% w odniesieniu do kwoty wsparcia, o którą ubiegali się wszyscy wnioskodawcy, których wnioski zostały wybrane przez Radę LGD.

W ramach naboru nr 4/2017 dwa wnioski zostały złożone przez członków LGD. Wartość wnioskowanego i udzielonego wsparcia wyniosła 363,0 tys. zł. W przedmiotowym naborze nie złożono innych wniosków. Stanowiły one 100% wszystkich złożonych wniosków w ramach przedmiotowego naboru, a wnioskowana wartość wsparcia stanowiła 63% w stosunku do limitu dostępnych środków finansowych oraz 100% w odniesieniu do kwoty wsparcia, o którą ubiegali się wszyscy wnioskodawcy, których wnioski zostały wybrane przez Radę LGD.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 517-537, Tom IV str. 52-62, Tom VI str. 263-276)

3.2. LGD ogłaszała nabory wniosków zgodnie z harmonogramem planowanych naborów, będącym załącznikiem do umowy ramowej. Pierwsze nabory, zgodnie z harmonogramem, planowane były na I półrocze 2017 r. i w tym okresie zostały

²¹ Jeden z wniosków nie został wybrany do dofinansowania przez Radę LGD, z uwagi na stwierdzony brak zgodności tej operacji z LSR (brak spełniania warunków oceny zgodności z PROW).

zrealizowane. Terminy planowanych naborów uzgadniane²² były z SWD zgodnie z zapisami umowy ramowej.

Przyjęty harmonogram naborów wskazywał, że kolejne nabory planowane były na I półrocze 2017 r., jednak ze względu na konieczność dostosowania dokumentów własnych oraz procedur LGD do zaleceń wytycznych MRiRW nr 6/4/2017²³ oraz nowelizacji rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi 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 2014–2020²⁴, złożono wnioski do UMWD o aktualizację Harmonogramu naborów celem przesunięcia naboru na I półrocze 2018 r. SWD zaakceptował zmiany i zatwierdził zaktualizowany Harmonogram planowanych naborów.

Ogłoszenie o przeprowadzonych naborach zostało zamieszczone na stronie internetowej Stowarzyszenia, stronach internetowych gmin członkowskich, portalu społecznościowym oraz w formie papierowej na tablicy ogłoszeń zlokalizowanej w siedzibie LGD. Ponadto potencjalni beneficjenci zostali poinformowani o planowanych naborach podczas szkoleń oraz innych spotkaniach organizowanych przez LGD.

(dowody: akta kontroli str. Tom I str. 609-614, Tom V str. 1-23)

3.3. Postęp realizacji celów i przedsięwzięć w LSR w odniesieniu do poddziałania 19.2 i 19.4 na koniec 2017 r. LGD wykazywało w sprawozdaniach składanych do SWD. Zgodnie z instrukcją wypełniania tego dokumentu, w odniesieniu do poddziałania 19.2 sprawozdania powinny obejmować wyłącznie środki dotyczące operacji zakończonych, dla których płatność końcowa/druga transza (dotyczy premii na podejmowanie działalności gospodarczej) została wypłacona beneficjentowi, a w przypadku poddziałania 19.4 dane należało podać dla operacji trwających, dla których dokonano płatności przynajmniej jednej transzy. Do końca 2017 r. LGD nie złożyło żadnego wniosku o płatność, przez co nie uzyskało innych środków niż otrzymane w ramach finansowania wyprzedzającego.

Zgodnie z danymi pochodzącymi z zatwierdzonego sprawozdania za 2017 r. przez SWD, postęp rzeczowy i finansowy celów oraz celów szczegółowych w ramach poddziałania 19.2 i 19.4 pozostawał na poziomie 0% wykonania²⁵.

W przypadku postępu finansowego przedsięwzięć w ramach poddziałania 19.2, w sprawozdaniu na koniec 2017 r. wykazano dziewięć przedsięwzięć, z czego siedem na poziomie 0%, a dwa (*Infrastruktura turystyczna i rekreacyjna* - 41,56% wykonania, *Przedsiębiorczość w Ujściu Baryczy*) na poziomie - 17,66% wykonania.

Postęp rzeczowy przedsięwzięć w ramach poddziałania 19.2 przedstawiał się następująco: w sprawozdaniu na koniec 2017 r. wykazano dziewięć przedsięwzięć z czego siedem na poziomie 0%. W dwóch przedsięwzięciach: *Infrastruktura*

²² LGD przesyłało wnioski o zmianę terminów naboru (LGD 003-2/17 z dnia 10 lutego 2017 r., LGD 003-3/17 z dnia 10 sierpnia 2017 r., LGD 003-6/17 z dnia 29 grudnia 2017 r., LGD 003-1/18 z dnia 19 marca 2018 r.), UMWD akceptowało te wnioski (DOW-O.I.052.169.2016 z dnia 28 lutego 2017 r., pismo UMWD z dnia 24 sierpnia 2018 r., aneks nr 3 do umowy ramowej z dnia 13 lutego 2018 r., pismo UMWD z dnia 29 marca 2018 r.).

²³ 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.

²⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1570, ze zm.

²⁵ W związku z zapisami instrukcji wypełniania sprawozdania, LGD nie wykazywało postępu w osiąganiu celów oraz celów szczegółowych. Omawiany postęp będzie widoczny dopiero po złożeniu wniosku o płatność i wypłacie kolejnej transzy środków.

turystyczna i rekreacyjna (jeden z dwóch wskaźników produktu osiągnięty na poziomie 50% wykonania) oraz *Przedsiębiorczość w Ujściu Baryczy* (cztery wskaźniki produktu osiągnięte na poziomie 12,5%-50% wykonania) odnotowano postęp rzeczowy proporcjonalny do osiągniętego postępu finansowego.

W przypadku postępu finansowego przedsięwzięć w ramach poddziałania 19.4, w sprawozdaniu na koniec 2017 r. wykazano 3 przedsięwzięcia z czego dwa na poziomie 0%, a jedno (*Mieszkańcy wizytówką Ujścia Baryczy*) na poziomie 43,81% wykonania.

Postęp rzeczowy przedsięwzięć w ramach poddziałania 19.4 przedstawiał się następująco: w sprawozdaniu na koniec 2017 r. wykazano trzy przedsięwzięcia z czego jedno na poziomie 0%. W przedsięwzięciu *Mieszkańcy wizytówką Ujścia Baryczy* (pięć wskaźników produktu osiągnięto na poziomie 22,23%-109,00%²⁶ wykonania) odnotowano postęp rzeczowy proporcjonalny do osiągniętego postępu finansowego. W przypadku przedsięwzięcia *Ujście Baryczy aktywnie* (wskaźnik produktu osiągnięty na poziomie 6,67% wykonania) odnotowano postęp rzeczowy nieproporcjonalny do osiągniętego postępu finansowego (nie poniesiono wydatków). Przyczyną powyższego była organizacja jednego z wydarzeń bez ponoszenia kosztów.

W LSR zdefiniowano 13 realizowanych wskaźników obowiązkowych PROW 2014-2020 w odniesieniu do poddziałania 19.2 (dziesięć wskaźników produktu i trzy wskaźniki rezultatu) i sześć dla poddziałania 19.4 (cztery wskaźniki produktu i dwa wskaźniki rezultatu).

Na koniec 2017 r. w ramach poddziałania 19.2 osiem wskaźników produktu i jeden rezultatu osiągnięto na poziomie 0%. Rzeczowa realizacja pozostałych wskaźników w ramach tego poddziałania wyglądała następująco:

- liczba zrealizowanych operacji polegających na utworzeniu nowego przedsiębiorstwa (produkt) - 13,33%;
- liczba zrealizowanych operacji polegających na rozwoju istniejącego przedsiębiorstwa (produkt) - 33,33%;
- liczba utworzonych miejsc pracy (rezultat) - 0%²⁷;
- liczba utrzymanych miejsc pracy (rezultat) - 0%²⁸.

Na koniec 2017 r. w ramach poddziałania 19.4 jeden wskaźnik pozostawał na poziomie 0% wykonania. Rzeczowa realizacja pozostałych wskaźników w ramach tego poddziałania wyglądała następująco:

- liczba osobodni szkoleń dla pracowników i organów LGD (produkt) - 83,34%;
- liczba podmiotów, którym udzielono indywidualnego doradztwa (produkt) - 109%;
- liczba podmiotów, którym udzielono indywidualnego doradztwa (rezultat) - 0%²⁹;
- liczba spotkań / wydarzeń adresowanych do mieszkańców (produkt) - 22,23%;
- liczba odwiedzin strony internetowej LGD (rezultat) - 0%³⁰.

²⁶ Liczba podmiotów, którym udzielono indywidualnego doradztwa.

²⁷ Faktyczny poziom wykonania to 20,00% - jest to wartość wynikająca ze zrealizowanych działań. W związku z zapisami instrukcji wypełniania sprawozdania, LGD nie wykazywało w nim postępu w osiąganiu celów oraz celów szczegółowych. Postęp będzie widoczny dopiero po złożeniu przez LGD wniosku o płatność i wypłacie kolejnej transzy środków.

²⁸ Faktyczny poziom wykonania to 16,7% - jest to wartość wynikająca ze zrealizowanych działań. W związku z zapisami instrukcji wypełniania sprawozdania, LGD nie wykazywało w nim postępu w osiąganiu celów oraz celów szczegółowych. Postęp będzie widoczny dopiero po złożeniu przez LGD wniosku o płatność i wypłacie kolejnej transzy środków.

²⁹ Faktyczny poziom wykonania to 28,57% - jest to wartość wynikająca ze zrealizowanych działań. W związku z zapisami instrukcji wypełniania sprawozdania, LGD nie wykazywało w nim postępu w osiąganiu celów oraz celów szczegółowych. Postęp będzie widoczny dopiero po złożeniu przez LGD wniosku o płatność i wypłacie kolejnej transzy środków.

3.4. Według stanu na koniec 2017 r., osiągnięcie wskaźników produktu przewidzianych do realizacji w latach 2016-2018 odnotowano na następującym poziomie:

Przedsięwzięcie *Doposażenie podmiotów kultywujących dziedzictwo lokalne:*

- liczba zrealizowanych operacji obejmujących wyposażenie mające na celu szerzenie lokalnej kultury i dziedzictwa lokalnego – 0%;
- liczba podmiotów wspartych w ramach operacji obejmujących wyposażenie mające na celu szerzenie lokalnej kultury i dziedzictwa lokalnego – 0%.

Przedsięwzięcie *Aktywna promocja Ujścia Baryczy:*

- liczba wydawnictw promujących obszar Ujścia Baryczy – 0%;
- liczba wydarzeń/imprez – 0%;
- ilość rodzajów materiałów promujących obszar Ujścia Baryczy – 0%.

Przedsięwzięcie *Promujemy obszar Ujścia Baryczy:*

- liczba wydawnictw promujących obszar Ujścia Baryczy – 20%;
- liczba spotkań /wydarzeń adresowanych do mieszkańców – 42,86%;
- ilość rodzajów materiałów promujących obszar Ujścia Baryczy – 0%;
- liczba stron internetowych/ podstron w portalach społecznościowych promujących obszar Ujścia Baryczy – 100%;
- liczba realizowanych projektów współpracy – 0%;
- liczba LGD uczestniczących w projekcie współpracy – 0%.

Przedsięwzięcie *Turystyka i rekreacja w Ujściu Baryczy:*

- liczba nowych obiektów infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej – 0%.

Przedsięwzięcie *Infrastruktura turystyczna i rekreacyjna:*

- długość wybudowanych lub przebudowanych ścieżek rowerowych i szlaków turystycznych – 0%;
- liczba przebudowanych obiektów infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej – 50%.

Przedsięwzięcie *Informacja turystyczna:*

- ilość uruchomionych punktów informacji turystycznej – 0%.

Przedsięwzięcie *Przedsiębiorczość w Ujściu Baryczy:*

- liczba zrealizowanych operacji polegających na utworzeniu nowego przedsiębiorstwa – 13,33%³¹;
- liczba utworzonych miejsc pracy dla osób defaworyzowanych na rynku pracy – 12,5%;
- liczba zrealizowanych operacji polegających na rozwoju istniejącego przedsiębiorstwa – 33,33%³²;
- liczba utrzymanych miejsc pracy dla osób defaworyzowanych na rynku pracy – 50%.

Przedsięwzięcie *Mieszkańcy wizytówką Ujścia Baryczy:*

- liczba spotkań/ wydarzeń adresowanych do mieszkańców – 22,23%;
- liczba osobodni szkoleń dla pracowników LGD – 83,34%;
- liczba osobodni szkoleń dla organów LGD – 28,75%;
- liczba podmiotów, którym udzielono indywidualnego doradztwa – 109%;
- liczba spotkań/ wydarzeń adresowanych do mieszkańców – 80%.

Przedsięwzięcie *Ujście Baryczy aktywnie:*

- - Liczba spotkań/ wydarzeń adresowanych do mieszkańców – 6,67%.

³⁰ Faktyczny poziom wykonania to 2428,88% - jest to wartość wynikająca ze zrealizowanych działań. W związku z zapisami instrukcji wypełniania sprawozdania, LGD nie wykazywało w nim postępu w osiąganiu celów oraz celów szczegółowych. Postęp będzie widoczny dopiero po złożeniu przez LGD wniosku o płatność i wypłacie kolejnej transzy środków.

³¹ Stan na maj 2018 r. – 62,5%.

³² Stan na maj 2018 r. – 100%.

Przedsięwzięcie *Centra aktywności społecznej na wsiach*:

- - Liczba centrów aktywności społecznej objętych dofinansowaniem – 0%.

Na koniec roku 2017 wykorzystany odsetek środków finansowych przeznaczonych na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR w latach 2016-2018 wynosił 20,24%³³. Odsetek wykorzystanych środków finansowych na realizację LSR na utworzenie/utrzymanie miejsc pracy w ramach LSR na koniec 2017 r. wyniósł 30,98%³⁴.

W latach 2016-2018 w LSR założono realizację 26 wskaźników produktu. Na koniec 2017 r. 11 z nich osiągnięto na poziomie 0%, sześć na poziomie pomiędzy 0-40%, siedem na poziomie powyżej 40% a tylko jeden z nich został w pełni osiągnięty.

LGD na bieżąco informowało SWD o stanie osiągania poszczególnych wskaźników i założonych celów. Kontrole realizacji umowy przeprowadzone przez UMWD nie przyniosły ustaleń w zakresie zagrożenia realizacji wskaźników. Prezes LGD wskazała, że SWD był na bieżąco informowany o postępie wykorzystania środków. W jej ocenie istniało wysokie ryzyko obniżenia kwoty środków finansowych na realizację LSR. Jako przyczynę występującego ryzyka Prezes LGD wskazała przeciągające się procesy akceptacji nowych procedur powodujące opóźnienia w realizacji harmonogramu naborów i dodała, że LGD zakończyła nabór wniosków na projekty grantowe, których realizacja miała diametralnie zmienić poziom realizacji wskaźników.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 329-337, 609-614, Tom II str. 19-38)

3.5. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, SWD nie przeprowadził oceny efektywności realizacji LSR.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 609-614)

3.6. UMWD przeprowadził w LGD dwie kontrole realizacji umowy ramowej, nie stwierdzając nieprawidłowości. Kontrole przeprowadzono w dniach: 12 grudnia 2016 r. oraz 26 października 2017 r. Podstawą do przeprowadzenia kontroli był § 6 umowy ramowej, w zakresie pkt 6 dotyczącym obowiązku przeprowadzania kontroli LGD w celu potwierdzenia wykonywania przez LGD zobowiązań określonych w § 5 umowy ramowej. W wyniku przeprowadzenia tych kontroli w raportach pokontrolnych UMWD nie sformułowano zaleceń/wniosków pokontrolnych.

(dowody: akta kontroli str. Tom I str. 609-614, Tom IV str. 3-30)

3.7. Umowa o przyznanie pomocy na wsparcie funkcjonowania LGD z SWD została zawarta w dniu 17 sierpnia 2016 r. W ramach wyprzedzającego finansowania LGD uzyskało pomoc na wsparcie funkcjonowania w kwocie 409 162,00 zł.

Wydatki ponoszone przez LGD, finansowane w ramach poddziałania 19.4 mieściły się w katalogu wydatków określonym w art. 35 ust. 1 lit. d) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

Spośród wydatkowanych środków³⁵: 65,75% poniesiono na wynagrodzenia pracowników Biura LGD, 3,48% na utrzymanie Biura LGD (czynsz, telefony, Internet), 8,16% na obsługę księgową, 3,39% na szkolenia, 0,68% na wynagrodzenia członków Rady LGD, 1,26% na podróże służbowe pracowników Biura LGD, 17,28% na inne wydatki.

Na podstawie dobranej przez kontrolera próby do badań szczegółowych (47 dokumentów) stwierdzono, że ich kontrolę formalno-rachunkową

³³ Budżet LSR wynosił 4 500,0 tys. zł, wykorzystane środki finansowe – 911,0tys. zł.

³⁴ Budżet LSR na tworzenie i utrzymanie miejsc pracy na obszarze Ujścia Baryczy wynosił 2 250,0 tys. zł, a wydatkowano 697,0 tys. zł.

³⁵ W latach 2016-2017 wydatkowano łącznie 294,16 tys. zł.

przeprowadzano dopiero po zatwierdzeniu tych dokumentów do wypłaty. W przypadku 27 dokumentów, ich weryfikacji formalno-rachunkowej dokonano po wpłacie należnych środków na konto kontrahenta. W przypadku jednego zobowiązania, przelewu dokonano w dniu poprzedzającym sprawdzenie pod względem formalnym oraz zatwierdzenie do wypłaty. W wyniku przeprowadzenia analizy zebranych dokumentów stwierdzono, że czas w jakim dokonywano weryfikacji formalno-rachunkowej po fakcie zatwierdzenia ich do wypłaty wynosił od dziewięciu do 25 dni. Natomiast czas w jakim dokonywano weryfikacji formalno-rachunkowej po wykonaniu przelewu do kontrahenta wynosił od trzech do 40 dni. Pracownikom LGD, w wyniku odbywanych przez nich ośmiu podróży służbowych trwających powyżej ośmiu godzin, nie wypłacano należnych diet. Ponadto, do druków poleceń wyjazdu służbowego nie dołączano stosownych informacji w zakresie zapewnienia posiłku lub noclegu. W przypadku pięciu delegacji, koszty poniesione w związku z odbywanymi podróżami służbowymi były refundowane pracownikom LGD z opóźnieniem sięgającym od ponad jednego do prawie trzech miesięcy.

W księgach rachunkowych LGD zapewniono prowadzenie oddzielnego systemu rachunkowości w postaci utworzenia w planie kont - pięciu³⁶ kont analitycznych, przeznaczonych wyłącznie do realizacji operacji związanych z obsługą działalności LGD.

Oprócz realizacji LSR, LGD nie podejmowała innych działań w ramach swojej działalności statutowej.

Przy wydatkowaniu środków na obsługę bieżącej działalności LGD stosowano zasadę gospodarności zawartą w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁷ (dalej: „ustawa ufp”).

LGD spełniała warunki wypłaty środków finansowych z tytułu pomocy, wskazane w § 13 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania "Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Do zakończenia czynności kontrolnych LGD nie składała wniosków o płatność, jednakże składała informacje monitorujące. Pierwszy wniosek zgodnie Harmonogramem zostanie złożony do końca czerwca 2018 r. Działalność bieżąca realizowana była ze środków pochodzących z wyprzedzającego finansowania.

(dowody: akta kontroli str. Tom I str. 517-579, 609-614, Tom V str. 24-176, Tom VI str. 117-136, 263-276)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) LGD nie dochowywała staranności przy dokumentowaniu i rozliczaniu podróży służbowych pracowników Biura LGD. W zbadanych w toku kontroli przypadkach wyjazdów służbowych³⁸ w ośmiu z nich trwających powyżej ośmiu godzin, nie naliczano i nie wypłacano diet osobom odbywającym podróże służbowe. Takie postępowanie jest niezgodne z treścią § 7 ust. 2 pkt 1 pkt a) i b) rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej

³⁶ O symbolach: 49501 Koszty bieżące, 49502 Realizacja planu komunikacji, 49503 Realizacja planu szkoleń, 49504 Doradztwo oraz 49505 Inne koszty kwalifikowalne.

³⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

³⁸ Polecenie wyjazdu służbowego nr: 20/2017 z dnia 29 sierpnia 2017 r., 23/2017 z dnia 8 września 2017 r., 26/2017 z dnia 3 października 2017 r., 30/2017 z dnia 18 października 2017 r., 32/2017 z dnia 7 listopada 2017 r., 34/2017 z dnia 4 grudnia 2017 r., 36/2017 z dnia 18 grudnia 2017 r., 37/2017 z dnia 19 grudnia 2017 r.).

*jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej*³⁹, bowiem pracownikowi odbywającemu podróż służbową trwającą ponad osiem godzin przysługuje 50% diety, a w przypadku podróży trwającej ponad 12 godzin – 100% diety. Co więcej do druków delegacji potwierdzających wyjazdy służbowe pracowników Biura LGD nie dołączano oświadczenia osoby odbywającej podróż lub innego potwierdzenia o zapewnieniu/braku zapewnienia posiłków a w przypadku wyjazdów dłuższych niż jeden dzień - noclegów w tym czasie (w przypadku podróży służbowych trwających dłużej niż doba, dokumentacja nie zawierała informacji o zapewnionych noclegach i posiłkach). Nadto należności z tytułu poniesionych kosztów w związku z odbytą podróżą służbową wypłacano pracownikom Biura LGD ze znaczną zwłoką (np. w przypadku polecenia wyjazdu służbowego nr 17/2017 prawie trzy miesiące a w przypadku polecenia wyjazdu służbowego nr 20/2017 ponad dwa miesiące po przedłożeniu dokumentów do rozliczenia przez pracownika). Zgodnie z art. 455 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*⁴⁰ (dalej: „K.c.”), jeżeli termin spełnienia świadczenia nie jest oznaczony ani nie wynika z właściwości zobowiązania, świadczenie powinno być spełnione niezwłocznie po wezwaniu dłużnika do wykonania. Przekazanie pracodawcy informacji (wraz z wymaganymi dokumentami) o kosztach podróży służbowej można uznać za wezwanie pracodawcy do zapłaty. W efekcie przysługujące pracownikowi należności z tytułu podróży służbowej pracodawca powinien wypłacić niezwłocznie, czyli bez zbędnej zwłoki. Jak uznał Sąd Najwyższy⁴¹ „(...) użyty w art. 455 K.c. termin *niezwłocznie* nie należy utożsamiać z terminem natychmiastowym, termin *niezwłocznie* oznacza, bowiem termin realny, mający na względzie okoliczności miejsca i czasu, a także regulacje zawarte w art. 354 i art. 355 K.c.”.

Potwierdziła to Komisja Prawna Głównego Inspektoratu Pracy⁴² wskazując, że w zakresie terminu wypłaty należności z tytułu podróży służbowych, w aktualnym stanie prawnym brak jest określenia wprost terminu bądź okresu, w jakim pracodawca powinien tego dokonać. Mając jednak na względzie zasady współzycia społecznego wydaje się zasadnym, aby należności z tytułu podróży służbowych były wypłacane bez zbędnej zwłoki, w terminie określonym w aktach prawa wewnętrznego. W skrajnych przypadkach pracownikowi przysługuje prawo wystąpienia o odszkodowanie, czy też odsetki w oparciu o art. 8 oraz - w zw. z art. 300 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Kodeks pracy*⁴³ - właściwe przepisy prawa cywilnego. W sytuacji zaś, gdy termin płatności nie zostanie uregulowany przez pracodawcę, można przyjąć, iż strony wiąże wtedy termin określony w art. 455 K.c.

Prezes LGD wyjaśniła, że wyjazdy służbowe związane ze szkoleniami rozliczane są bez diety, ponieważ uczestnicy otrzymują posiłek obiadowy. Informacje w kwestii żywienia w trakcie delegacji pochodzą z harmonogramów szkoleń, dlatego LGD nie wymagała od pracowników oświadczenia o zapewnieniu posiłków. Prezes LGD dodała, że należności z tytułu poniesionych kosztów związanych z podróżą służbową wypłacane były pracownikom niezwłocznie po zatwierdzeniu, a sytuacje związane z opóźnieniem a w wypłacie miały charakter epizodyczny.

³⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 167.

⁴⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.

⁴¹ W wyroku z 30 czerwca 2011 r. (sygn. akt III CSK 282/10).

⁴² W stanowisku z 24 października 2013 r. w sprawie dopuszczalności dowolnego kształtowania przez pracodawcę niebędącego państwową lub samorządową jednostką sfery budżetowej wysokości i rodzaju świadczeń (innych niż diety) oraz zasad wypłaty należności na pokrycie kosztów związanych z podróżą.

⁴³ Dz. U. z 2018 r. poz. 917, ze zm.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. LGD zobowiązane było bowiem do rozliczania podróży służbowych w sposób rzetelny, dokładny i bez zbędnej zwłoki. Do obowiązków LGD należało także odpowiednie udokumentowanie faktu odbycia przez pracownika Biura LGD podróży służbowej, a w przypadku wyjazdu trwającego ponad osiem godzin – weryfikacja i udokumentowanie wszelkich okoliczności mogących mieć wpływ na naliczenie i wypłacenie należnej pracownikowi diety. W przypadku zapewnienia pracownikowi obiadu w trakcie szkolenia, nie powinien utracić całej diety, a powinno nastąpić jej obniżenie.

(dowody: akta kontroli Tom V str. 24-69, 177-187, 194-195, Tom VI str. 263-276)

2) W procesie kontroli dokumentów księgowych LGD, weryfikacji formalno-rachunkowej dokonywano dopiero po ich zatwierdzeniu do wypłaty i faktycznej wypłacie na konto kontrahenta. Stało to w sprzeczności z zapisami art. 54 ust. 1 pkt 3 *ustawy ufp*, ponieważ w LGD nie funkcjonowała kontrola wstępna, zwana również kontrolą uprzednią, kontrolą *ex ante* lub kontrolą *a priori*, mająca charakter uprzedni, realizowana przed wykonaniem decyzji mającej za przedmiot dysponowanie środkami publicznymi. Takie postępowanie naraziło LGD na opłacenie nieprawidłowo wystawionych/niekompletnych dowodów księgowych. W pozostałych przypadkach, zatwierdzenia do wypłaty dokonano przed przeprowadzeniem weryfikacji formalno-rachunkowej (przekazania środków na rachunek kontrahenta dokonano po przeprowadzeniu kontroli formalno-rachunkowej). Celem przeprowadzenia weryfikacji jest ustalenie, czy dokument jest poprawny pod kątem wymogów prawnych, jakie musi spełniać dokument księgowy. Zakres czynności sprawdzających obejmuje poprawność danych takich jak NIP, nazwa i dane adresowe firmy, data wystawienia i data sprzedaży, opis operacji gospodarczej, etc. tzn. wszystkie dane jakie musi zawierać faktura, aby została uznana za prawidłowy i kompletny dokument księgowy.

Prezes LGD wyjaśniła, że kontrola formalno-rachunkowa przeprowadzana była wstępnie na etapie zatwierdzania do wypłaty, a w razie jakichkolwiek wątpliwości konsultowana z biurem rachunkowym. Zgodnie z umową z biurem rachunkowym, dokumenty dotyczące danego miesiąca przekazywane były księgowemu po zakończeniu danego miesiąca, który je sprawdzał i potwierdzał przeprowadzenie kontroli formalno-rachunkowej.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Zatwierdzenie do wypłaty dokumentu przed dokonaniem weryfikacji formalno-rachunkowej podważa prawidłowe funkcjonowanie w LGD kontroli zarządczej. Występujący w LGD obieg dokumentów księgowych wskazuje na funkcjonowanie wyłącznie pozornej kontroli nad tym procesem przez osoby odpowiedzialne – Prezesa LGD oraz właściciela biura rachunkowego obsługującego kontrolowaną jednostkę. W wyniku braku weryfikacji formalno-rachunkowej po zatwierdzeniu dokumentu do wypłaty doprowadzono do powstania nieprawidłowości w postaci rozliczenia podróży służbowych pracowników LGD bez uwzględnienia konieczności naliczenia i wypłacenia należnych im diet. LGD powinna we własnym zakresie przyjąć rozwiązania zapewniające prawidłowość i bezpieczeństwo realizowanych przez nią procesów finansowych.

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zauważa, że poziom osiągnięcia celów i wskaźników przewidzianych do osiągnięcia w latach 2016-2018, a także wydatkowanych w tym okresie środków, znacząco odbiega od zakładanych wartości i zagraża prawidłowej realizacji LSR. Zgodnie bowiem z zapisami § 8 ust. 1 umowy ramowej, jeżeli do 31 grudnia 2018 r. LGD nie osiągnie co najmniej 40% poziomu każdego ze wskaźników produktu, który został przewidziany do realizacji w LSR w latach 2016-2018, nie wykorzysta co najmniej 60% środków finansowych przeznaczonych na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR w latach 2016-2018 i dodatkowo nie wykorzysta co najmniej 20% środków finansowych przeznaczonych na utworzenie/utrzymanie miejsc pracy

w ramach LSR to kwota określona w § 4 ust. 1 umowy ramowej ulegnie obniżeniu. W związku z powyższym należy podjąć zintensyfikowane i skuteczne działania (promocyjno-informacyjne, aktywizujące społeczność lokalną, wizerunkowe) prowadzące do osiągnięcia wartości wskaźników zakładanych na koniec 2018 r., w stopniu wymaganym przez postanowienia umowy ramowej, tak aby efekt działalności LGD nie doprowadził do obniżenia kwoty środków finansowych na realizację LSR.

Pomimo, że LGD Ujście Baryczy realizowało prace związane z wdrażaniem LSR zgodnie z zapisami umowy ramowej oraz z zawartymi w niej terminami, jednakże efekty rozdysponowania środków przeznaczonych na inicjatywę LEADER w ramach PROW 2014-2020 były odmienne od zakładanych. LGD zrealizowała harmonogramy planowanych naborów wniosków o udzielenie wsparcia na wdrażanie operacji w ramach LSR oraz zapewniła możliwość przeprowadzenia kontroli wdrażania działania LEADER. Środki finansowe przeznaczone na cele związane z realizacją LSR wydawano gospodarnie i zgodnie z umową o przyznanie pomocy na wsparcie funkcjonowania LGD, jednakże nie zawsze odbywało się to zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami. I tak, w toku wykonywania obowiązków związanych z działalnością Biura LGD, pracownikom odbywającym podróże służbowe nie wypłacano należnych im diet, a ponoszone przez nich koszty podróży wypłacano z nieuzasadnioną zwłoką. Ponadto dokumenty księgowe związane z działalnością LGD poddawano kontroli formalno-rachunkowej, choć nie w każdym przypadku rzetelnie, dopiero po ich zatwierdzeniu do wypłaty, a nawet po dokonaniu przelewu na konto kontrahenta. Z kolei podejmowane przez LGD działania informacyjno-promocyjne nie zapewniły skutecznego jej rozpropagowania, skutkiem czego w odpowiedzi na cztery zorganizowane nabory wpłynęło jedynie dziesięć wniosków, z czego cztery złożyły osoby z kręgu członków Stowarzyszenia. Tym samym rozdysponowanie środków przeznaczonych na inicjatywę LEADER nie było zgodne z założeniami i stworzyło ryzyko niewywiązania się LDG z postanowień umowy ramowej odnośnie osiągnięcia planowanego na koniec 2018 r. poziomu wskaźników produktu, co może doprowadzić do zmniejszenia środków na realizację LSR.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny, wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*⁴⁴ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

- 1) Wprowadzenie w LGD zasad obiegu dokumentów uwzględniających konieczność przeprowadzania skutecznej kontroli dokumentów księgowych, uniemożliwiających wypłacanie środków przez dokonaniem weryfikacji formalno-rachunkowej.
- 2) Skorygowanie nieprawidłowo zatwierdzonych poleceń wjazdów służbowych, naliczenie i wypłacenie pracownikom Biura LGD należnych im diet.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

⁴⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

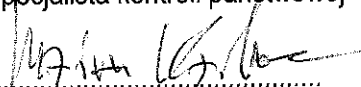
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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:
Marian Karbarz
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Dominik Kosenda
Starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

.....
Z up.
Podpis
Ziemowit Florjowski
Wicedyrektor