



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.003.01.2017

I/17/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/17/003 – Realizacja wsparcia dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w województwie lubelskim w latach 2015-2017
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2017 do dnia zakończenia kontroli
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Wojciech Niemyski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/47/2017 z dnia 13 marca 2017 r. 2. Edyta Kolano, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/54/2017 z dnia 20 marca 2017 r. (dowód: akta kontroli Tom I str. 2-5)
Jednostka kontrolowana	Białskopodlaska Lokalna Grupa Działania (dalej: „BLGD”), ul. Bialska 30, 21-542 Leśna Podlaska
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Kostka – Prezes Zarządu BLGD (dowód: akta kontroli Tom I str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

BLGD zapewniła warunki do realizacji lokalnej strategii rozwoju (dalej: LSR). Zgodnie z umową ramową² zorganizowano biuro, wyposażone w odpowiedni sprzęt. Pracownicy BLGD zatrudnieni byli w wymaganym wymiarze etatowym oraz udzielali nieodpłatnych porad. Działania informacyjne podejmowane przez BLGD były zgodne z planem komunikacji określonym w LSR.

BLGD założyła i prowadziła stronę internetową, jednak nie dochowała obowiązku dotyczącego niezwłocznego publikowania na tej stronie informacji wymienionych w § 5 ust. 1 pkt 24 lit. b, c umowy ramowej.

Dane osobowe zgromadzone w zbiorach BLGD przetwarzano z naruszeniem ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych³, gdyż BLGD nie wypełniła obowiązku zgłoszenia Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych faktu powołania administratora bezpieczeństwa informacji, a także nie zgłosiła do rejestracji przetwarzanych zbiorów danych.

Zarząd BLGD nie zapewnił swobodnego i niedyskryminującego dostępu do członkostwa podmiotom z obszaru BLGD. Zidentyfikowano przypadki oczekiwania na stwierdzenie członkostwa w BLGD od kilku dni do kilkunastu miesięcy od złożenia deklaracji członkowskiej (w skrajnym przypadku po ponad 500 dniach),

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 Umowa o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność nr 00021-6933-UM0310009/15 z dnia 20 maja 2016 r. zawarta przez BLGD z Województwem Lubelskim, zwana „umową ramową”.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 922.

a także przypadki niepodjęcia uchwał stwierdzających członkostwo, pomimo spełnienia przez kandydatów statutowych wymagań.

Wybór przez Walne Zebranie Członków (dalej: WZC) składu organu decyzyjnego BLGD był zawężony do kandydatów proponowanych przez Zarząd, co ograniczało kompetencje WZC wynikające z art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności⁴ (dalej: ustawa RLKS).

Lokalne kryteria wyboru operacji do dofinansowania były niezgodne z postanowieniami LSR w zakresie oceny udziału dofinansowania w kosztach operacji na rozwijanie prowadzonej działalności. W konsekwencji, żaden z wniosków złożonych w przeprowadzonym naborze na rozwijanie działalności gospodarczej nie spełniał formalnie kryterium zgodności z LSR, gdyż udział wsparcia w operacji nie stanowił dokładnie 70% kosztów kwalifikowalnych, pomimo zgodności z lokalnymi kryteriami wyboru, stanowiącymi integralną część ogłoszenia o naborze. Z kolei wprowadzone kryterium skorzystania przez wnioskodawców ze wsparcia doradczego zastosowano w sposób naruszający art. 34 ust. 3 lit. b rozporządzenia Nr 1303/2013⁵ oraz art. 37 ust. 1 ustawy PS⁶, gdyż nie zagwarantowano wnioskodawcom równych szans uzyskania maksymalnej liczby punktów w ramach tego kryterium.

Prezes BLGD, zgodnie z wymogami umowy wspierającej⁷, wprowadził do ksiąg rachunkowych kod przeznaczony dla transakcji związanych z realizacją LSR. Jednocześnie stwierdzono, że przyjęte w BLGD zasady (polityka) rachunkowości nie były w pełni zgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸, ponieważ nie zawierały kompletnego opisu wymaganego w przypadku prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera, a opis systemu ochrony zbiorów rachunkowych nie został dostosowany w związku z przekazaniem prowadzenia ksiąg podmiotowi zewnętrznemu.

Nie dochowano również należytej staranności przy wyborze usługodawcy w zakresie obsługi księgowej, co skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem, w okresie od czerwca 2016 r. do marca 2017 r. około 20 tys. zł ze środków wyprzedzającego finansowania LSR.

Uwagi NIK dotyczyły ogłoszenia naboru 1/2016 pomimo osiągnięcia wskaźnika oddziaływania dla celu, którego nabór dotyczył, a także niepowiadomienia właściwego urzędu skarbowego o zmianie miejsca przechowywania ksiąg rachunkowych, w związku ze zmianą siedziby biura BLGD.

⁴ Dz. U. poz. 378 ze zm.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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 (Dz. U. UE L z dnia 20 grudnia 2013 r. Nr 347, str. 320), zwane „rozporządzeniem Nr 1303/2013”.

⁶ Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2016 r. poz. 217 ze zm.), zwana „ustawą PS”. W art. 37 ust. 1 ustawy PS zawarto obowiązek przeprowadzenia wyboru projektów do dofinansowania w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnienia wnioskodawcom równego dostępu do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania.

⁷ Umowa Nr 00022-6937-UM0300011/16 z dnia 15 lipca 2016 r. zawarta pomiędzy BLGD a Zarządem Województwa Lubelskiego, dotycząca przyznania wsparcia na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji BLGD, zwana „umową wspierającą”.

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja postanowień umowy o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego

Opis stanu faktycznego

Umową ramową przyjęto do realizacji LSR, zakładającą cztery cele ogólne:

- ograniczenie ubóstwa i wzrost gospodarczy poprzez rozwój przedsiębiorczości oraz poprawę stanu środowiska na obszarze objętym LSR (cel szczegółowy: wzrost poziomu zatrudnienia i przedsiębiorczości mieszkańców obszaru objętego LSR realizowany poprzez tworzenie i rozwój przedsiębiorczości usługowej i produkcyjnej);
- zachowanie dziedzictwa kulturowego, historycznego i naturalnego tego obszaru (cele szczegółowe: zachowanie tradycji regionalnych i lokalnych oraz walorów przyrodniczych regionu, rozwój i promocja obszaru LSR w oparciu o zasoby regionu oraz zachowanie elementów architektury świeckiej i sakralnej, tradycyjnej dla regionu);
- wzmocnienie kapitału społecznego oraz rozwój aktywności społecznej mieszkańców obszaru objętego LSR w tym grup defaworyzowanych (cele szczegółowe: wzrost wiedzy, kompetencji oraz aktywności mieszkańców obszaru LSR realizowane m.in. poprzez wsparcie doradcze i szkoleniowe);
- poprawa stanu przestrzeni publicznej obszaru objętego LSR (cele szczegółowe: rozwój infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej i kulturalnej realizowane poprzez budowę, przebudowę, zagospodarowanie lub wyposażanie obiektów tej infrastruktury).

Przedmiotową umową określono prawa i obowiązki stron (Zarządu Województwa Lubelskiego i BLGD) w zakresie warunków i sposobu realizacji LSR oraz wysokość wsparcia, tj. środki finansowe na realizację lokalnej strategii rozwoju w ramach PROW⁹, z podziałem na:

- wsparcie realizacji operacji w ramach LSR w kwocie 2.925.000 euro (11.700.000 zł¹⁰), w tym 1.861.177,50 euro (7.444.710 zł) ze środków EFRROW¹¹;
- wsparcie na wdrażanie projektów współpracy do 2018 r., z udziałem środków EFRROW, w kwocie 58.500 euro (234.000 zł);
- wsparcie funkcjonowania BLGD ze środków EFRROW w kwocie 596.250 euro (2.385.000 zł).

Zgodnie z § 3 umowy ramowej realizację LSR zaplanowano do 31 marca 2023 r.

Do umowy ramowej zawarto dwa aneksy¹², którymi wprowadzono zmiany do LSR. Aneksem z dnia 8 lipca 2016 r. zmieniono wartości założonych wskaźników, planu działania oraz planu komunikacji, w związku ze zmniejszeniem o 10% budżetu, przeznaczonego na realizację LSR. Natomiast aneksem z dnia 26 października 2016 r. zmieniono treść LSR, głównie w zakresie planu komunikacji.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 8-432)

Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 2 umowy ramowej, BLGD zorganizowała biuro, wyposażone w telefon, sprzęt biurowy i komputerowy z dostępem do sieci Internet. Prezes BLGD nie zagwarantował jednak przechowywania dokumentacji związanej z wyborem operacji lub grantobiorców w sposób określony ustawą o ochronie danych osobowych.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 8-25, 433-526, Tom II str. 400-407)

⁹ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

¹⁰ Równowartość pomocy w złotych przeliczono wg kursu 4 zł/euro.

¹¹ Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

¹² Stan na dzień 30 kwietnia 2017 r.

BLGD zrealizowała obowiązek utrzymywania strony internetowej¹³, na której zamieszczono informacje lub dokumenty określone w § 5 ust. 1 pkt 3 i 24 umowy ramowej, z wyjątkiem: aneksów do umowy ramowej, aktualnego składu członkowskiego BLGD oraz informacji o sposobie wykorzystania środków finansowych na wsparcie funkcjonowania BLGD, o których mowa w § 4 ust. 3 umowy ramowej.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 480-495, 527-528, Tom II str. 408-420)

Dokumenty dotyczące wyboru i realizacji LSR¹⁴ przechowywano w biurze BLGD, które do 31 lipca 2016 r. mieściło się w Białej Podlaskiej przy ul. Jana III Sobieskiego 22, natomiast od 1 sierpnia 2016 r. przy ul. Sapieżyńskiej 2/15. Zgodnie z postanowieniami § 5 ust. 1 pkt 20 umowy ramowej BLGD, pismem z dnia 20 lipca 2016 r., poinformowała Zarząd Województwa Lubelskiego o powyższej zmianie. Biuro BLGD czynne było od poniedziałku do piątku w godzinach od 8⁰⁰ do 16⁰⁰. Zgodnie z umową ramową informację o godzinach pracy biura umieszczono na drzwiach wejściowych oraz na stronie internetowej BLGD¹⁵.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 433-445, 594)

Opis stanowisk w BLGD, stanowiący załącznik nr 6 do umowy ramowej, określa obowiązek posiadania wyższego wykształcenia, umożliwiającego wykonywanie zadań na zajmowanym stanowisku. W BLGD zatrudnione były cztery osoby¹⁶. Dwie osoby posiadały tytuł zawodowy licencjata na kierunkach: administracja oraz finanse i rachunkowość, natomiast dwie osoby posiadały tytuły magistra odpowiednio: administracji oraz biologii. W złożonych wyjaśnieniach Prezes BLGD poinformował, że osoba z wykształceniem biologicznym „jest zatrudniona w BLGD od sierpnia 2010 r. Od tego czasu uczestniczyła w wielu szkoleniach i kursach w zakresie tematycznym dotyczącym funkcjonowania lokalnych grup działania oraz realizowania LSR. Powyższa osoba uczestniczyła również we wdrażaniu lokalnej strategii rozwoju w perspektywie 2007-2013 dzięki czemu zdobyła wystarczające doświadczenie uprawniające do zajmowania tego stanowiska”.

Stosownie do zapisów § 5 ust. 1 pkt 18 umowy ramowej osoby zatrudnione w BLGD, których obowiązki dotyczyły funkcjonowaniem biura, nie były członkami Rady. Osoby te w dniu podpisania umowy ramowej złożyły oświadczenia, iż nie będą świadczyły odpłatnego doradztwa na rzecz podmiotów ubiegających się o wsparcie realizacji operacji w ramach LSR.

W planie szkoleń dla pracowników BLGD oraz członków Rady ujęto łącznie osiem szkoleń, z których pięć skierowanych było do pracowników BLGD i członków Rady, dwa szkolenia wyłącznie dla pracowników BLGD, natomiast jedno szkolenie wyłącznie dla członków Rady. Plan szkoleń nie zawierał harmonogramu czasowego przeprowadzenia tych szkoleń. W badanym okresie zrealizowano cztery szkolenia dotyczące wdrażania LSR w perspektywie PROW 2014-2020. Każdy z pracowników BLGD uczestniczył w trzech szkoleniach. Pięciu członków Rady uczestniczyło w jednym szkoleniu, natomiast dwóch członków Rady uczestniczyło w dwóch szkoleniach. Jeden członek Rady nie uczestniczył w żadnym z przeprowadzonych szkoleń, gdyż jak wyjaśnił Prezes BLGD, daty tych szkoleń pokrywały się z obowiązkami zawodowymi.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 529-537, Tom II str. 408-424)

¹³ www.blgd.eu

¹⁴ Dokumenty obejmowały m.in. uchwały WZC zatwierdzające LSR: nr 14/W/2015 z dnia 28 grudnia 2015 r., nr 2/W/2016 z dnia 16 czerwca 2016 r. oraz nr 1/W/2016 z dnia 13 października 2016 r.; ogłoszenia o naborze, złożone wnioski oraz dokumentację z oceny i wyboru operacji i ustalenia kwoty wsparcia.

¹⁵ <http://www.blgd.eu/index.php/o-nas/biuro-blgd>

¹⁶ Trzy osoby zatrudnione na umowę o pracę na czas nieokreślony, natomiast jedna osoba na umowę o pracę na czas określony na okres: 1 stycznia 2016 r. – 30 czerwca 2016 r. oraz 27 lipca 2016 r. – 31 grudnia 2018 r. Każda osoba zatrudniona w wymiarze jednego etatu, w godzinach pracy biura BLGD.

Zgodnie z założeniami planu komunikacji¹⁷ w czerwcu 2016 r. BLGD poinformowała lokalną społeczność, za pośrednictwem strony internetowej oraz internetowego portalu społecznościowego, o rozpoczęciu realizacji LSR. W II półroczu 2016 r. zrealizowano działania mające na celu poinformowanie potencjalnych wnioskodawców o zasadach przyznawania pomocy w ramach LSR, typach przedsięwzięć możliwych do dofinansowania, kryteriach przygotowywania wniosków oraz wyboru operacji. Działania zrealizowano poprzez ogłoszenia w prasie lokalnej¹⁸, publikacje na stronach¹⁹ oraz rozpropagowanie gadżetów reklamowych. W ramach kampanii informacyjnej przeprowadzono szkolenia w Urzędach Gmin: Biała Podlaska, Wisznice i Piszczac oraz w Urzędzie Miasta Międzyrzec Podlaski, a także zorganizowano spotkania informacyjne, o czym informowano za pośrednictwem strony internetowej BLGD oraz poprzez zamieszczenie informacji na stronach internetowych i tablicach ogłoszeń miast i gmin członkowskich.

W badanym okresie BLGD przekazała Zarządowi Województwa Lubelskiego harmonogramy realizacji planu komunikacji z zachowaniem terminów określonych w § 5 ust. 1 pkt 27 umowy ramowej²⁰.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 538-550)

Zgodnie z harmonogramem stanowiącym załącznik nr 2 do umowy ramowej²¹ BLGD ogłosiła nabór wniosków o udzielenie wsparcia na przedsięwzięcia w ramach celu szczegółowego „Wzrost poziomu zatrudnienia i przedsiębiorczości mieszkańców obszaru objętego LSR”. Stosownie do art. 19 ust. 1-2 ustawy RLKS, termin naboru uzgodniono z Zarządem Województwa Lubelskiego, a ogłoszenie opublikowano z zachowaniem terminów określonych w art. 19 ust. 3 ustawy RLKS²². Zgodnie z wytycznymi nr 2/1/2016²³ ogłoszenie naboru wniosków o przyznanie pomocy jest możliwe jedynie w sytuacji, jeśli lokalna grupa działania nie osiągnęła zakładanych w LSR wskaźników i ich wartości, dla celów i przedsięwzięć, w które wpisuje się zakres danego naboru. Wskaźnikiem oddziaływania dla przedsięwzięć objętych naborem był m.in. zaplanowany spadek poziomu bezrobocia rejestrowanego na obszarze objętym LSR, z 13% w roku bazowym (2015) do 12,96% w roku docelowym (2022). W toku kontroli NIK ustalono²⁴, że w okresie poprzedzającym ogłoszenie o naborze wniosków (od czerwca do listopada 2016 r.) wskaźnik ten zawierał się w przedziale od 12,1% do 12,6% i był niższy od wartości zaplanowanej do osiągnięcia w roku docelowym. Prezes BLGD poinformował, że celem tego konkursu było osiągnięcie wskaźników produktu, będących konsekwencją podjęcia lub rozwinięcia działalności gospodarczej. Osiągnięty wskaźnik oddziaływania – wskaźnik bezrobocia na obszarze działania LSR, nie stanowił przesłanki do odstąpienia od ogłoszenia tego naboru.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 551-560, Tom II str. 421-424, 436-439)

¹⁷ Plan komunikacji stanowiący załącznik nr 5 do LSR określa harmonogram działań informacyjnych podejmowanych przez BLGD w trakcie realizacji LSR w tym m.in.: terminy akcji informacyjnych, grupy odbiorców, formy przekazu oraz zaplanowane na ten cel środki finansowe.

¹⁸ W nr 39 (27.09.-3.10.2016 r.) tygodnika „Słowo Podlasia” zamieszczono ogłoszenie o działaniach podlegających dofinansowaniu w perspektywie finansowej 2014-2020, natomiast w nr 42 (18-24.10.2016 r.) tygodnika „Słowo Podlasia” zamieszczono ogłoszenie o naborze 1/2016, a w nr 44 (2-7.11.2016 r.) ogłoszenie o zmianie terminu składania wniosków w tym naborze.

¹⁹ Informacje publikowano na stronach internetowych: www.blgd.eu oraz www.radiobiper.info oraz stronach internetowych portalu społecznościowych.

²⁰ Harmonogram dotyczący II-IV kwartału 2016 r. przekazano pismem z dnia 17 czerwca 2016 r., natomiast harmonogram na rok 2017 pismem z dnia 30 listopada 2016 r.

²¹ Harmonogram określony aneksem nr 1 do umowy ramowej.

²² Opublikowane w dniu 26 października 2016 r. na stronie internetowej BLGD oraz w dniu 18 października 2016 r. w prasie lokalnej (2 listopada 2016 r. w prasie lokalnej opublikowano korektę ogłoszenia w zakresie terminu składania wniosków).

²³ Wytyczne Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 2/1/2016 z dnia 30 sierpnia 2016 r. w zakresie jednolitego i prawidłowego wykonywania przez lokalne grupy działania zadań związanych z realizacją strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach działania „Wsparcie rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER” objętego PROW, zwane „wytycznymi nr 2/1/2016”.

²⁴ W oparciu o dane statystyczne opublikowane na stronie internetowej Powiatowego Urzędu Pracy w Białej Podlaskiej.

Pracownicy BLGD udzieliли nieodpłatnie 23 porad w sprawach dotyczących przygotowania wniosków o przyznanie pomocy w naborze 1/2016. Udzielone porady ujęto w rejestrze, o którym mowa w § 5 ust. 1 pkt 6 umowy ramowej, który następnie przekazano Zarządowi Województwa Lubelskiego.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 561-583)

W naborze 1/2016 złożono 19 wniosków w zakresie podejmowania działalności gospodarczej oraz dziewięć dotyczących rozwijania działalności gospodarczej. Na działania te przewidziano po 900 tys. zł. (łącznie 1,8 mln zł). W naborze 1/2016 nie wpłynęły wnioski dotyczące wspierania współpracy między podmiotami wykonującymi działalność gospodarczą na obszarze objętym LSR²⁵.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 372)

Zgodnie z § 16 Statutu BLGD²⁶ władzami BLGD są WZC, Zarząd, Rada oraz Komisja Rewizyjna. Organem decyzyjnym jest Rada, do której kompetencji należy wybór operacji, które będą realizowane w ramach LSR oraz ustalenie kwoty wsparcia (§ 21 ust. 3 Statutu). Wprawdzie powoływanie (i odwoływanie) Rady należy do kompetencji WZC, jednak odbywa się to wyłącznie na wniosek Zarządu (§ 18 ust. 4 pkt 4 Statutu), składającego się z Prezesa oraz wybieranych i odwoływanych na jego wniosek Wiceprezesów i Skarbnika (§19 ust. 1 Statutu). Również wyłączną kompetencją Zarządu jest stwierdzenie nabycia lub utraty członkostwa w BLGD (§ 11 Statutu). W § 3 ust. 3 regulaminu obrad Zwyczajnego Walnego Zebrania Członków²⁷ (dalej: regulamin) określono m.in., że termin, miejsce i porządek obrad ustala Zarząd. W kontrolowanym okresie, według opisanej procedury, wybrano czterech z ośmiu członków Rady, w tym Przewodniczącego²⁸.

Na dzień 31 marca 2017 r. członkami BLGD było 101 osób lub podmiotów. Byli to mieszkańcy (25) oraz przedstawiciele sektorów: publicznego (21), gospodarczego (27) i społecznego (28). Stwierdzone przypadki podejmowania przez Zarząd uchwał stwierdzających członkostwo w BLGD ze znaczną zwłoką, czy też niepodejmowanie takich uchwał, pomimo spełnienia przez kandydata statutowych obowiązków, ograniczało swobodny i niedyskryminujący dostęp do członkostwa w BLGD.

Wybór operacji oraz określenie kwoty ich wsparcia należały do właściwości Rady, w której zgodnie z art. 32 ust. 2 lit. b rozporządzenia Nr 1303/2013 żadna z grup interesu nie posiadała więcej niż 49% głosów.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 595-629, Tom II str. 326-342)

Rada dokonała oceny zgodności operacji z LSR, wybrała operacje do dofinansowania oraz ustaliła kwotę wsparcia z zachowaniem 45 dniowego terminu określonego w art. 21 ust. 1 ustawy RLKS. Stosowne uchwały²⁹ podjęto w dniu 28 grudnia 2016 r. Podczas dokonywania wyboru operacji członkowie Rady złożyli oświadczenia o bezstronności, a w uzasadnionych przypadkach wyłączyli się z oceny wniosku³⁰.

Spośród wniosków złożonych na rozwijanie działalności gospodarczej:

– do finansowania wybrano trzy wnioski: 1/2016/R/kns/A/001, 1/2016/R/Mmie/A/002, 1/2016/R/jpd/A/003 z kwotą wsparcia w wysokości po 300 tys. zł każdy;

²⁵ W ramach krótkich łańcuchów dostaw, w zakresie świadczenia usług turystycznych lub w zakresie rozwijania rynków zbytu produktów lub usług lokalnych.

²⁶ Statut przyjęty uchwałą WZC nr 4/W/2015 z dnia 28 grudnia 2015 r., wcześniej § 15 Statutu BLGD przyjętego uchwałą WZC nr 7/W/2013 z dnia 27 lutego 2013 r.

²⁷ Regulamin przyjęty uchwałą WZC Nr 5/W/2015 z dnia 28 grudnia 2015 r.

²⁸ Zebranie Członków, na którym wybrano skład Rady odbyło się 28 grudnia 2015 r.

²⁹ Uchwały Nr R/4/2016/P/3, R/4/2016/R/4, R/4/2016/P/5, R/4/2016/R/6.

³⁰ Wyłączenia poszczególnych członków Rady wystąpiły przy ocenie 10 wniosków.

- pięć uzyskało negatywną ocenę formalną³¹: 1/2016/R/ter/A/004, 1/2016/R/bpo/A/005, 1/2016/R/zal/A/006, 1/2016/R/bpo/A/008, 1/2016/R/bpo/A/009;
- wniosek 1/2016/R/dre/A/007 nie spełniał kryterium minimum określonego dla naboru tj. wnioskodawca nie skorzystał z żadnej formy wsparcia doradczego świadczonego przez BLGD.

Spośród wniosków złożonych na podejmowanie działalności gospodarczej:

- dziewięć operacji wybrano do finansowania: 1/2016/P/kns/A/001, 1/2016/P/kns/A/003, 1/2016/P/zal/A/007, 1/2016/P/pis/A/017, 1/2016/P/dre/A/004, 1/2016/P/pis/A/012, 1/2016/P/wis/A/014, 1/2016/P/bpo/A/002, 1/2016/P/mie/A/005, z kwotą wsparcia w wysokości po 100 tys. zł;
- osiem operacji, które nie mieściły się w limicie dostępnych środków, umieszczono na pozycji rezerwowej: 1/2016/P/jpd/A/016, 1/2016/P/Mmie/A/011, 1/2016/P/bpo/A/013, 1/2016/P/bpo/A/019, 1/2016/P/pis/A/006, 1/2016/P/les/A/018, 1/2016/P/mie/A/009, 1/2016/P/jpd/A/010;
- operacja 1/2016/P/pis/A/008³² była niezgodna z PROW;
- wniosek 1/2016/P/pis/A/015 nie spełniał kryterium minimum określonego dla naboru tj. wnioskodawca nie skorzystał z żadnej formy wsparcia doradczego świadczonego przez BLGD.

Pisemną informację, o której mowa w art. 21 ust. 5 pkt 1 ustawy RLKS wystosowano do wnioskodawców w terminie siedmiu dni od daty zakończenia wyboru operacji, a w przypadku pozytywnego wyniku wyboru wnioskodawca został dodatkowo poinformowany, czy operacja mieści się w limicie środków wskazanych w ogłoszeniu. Informacja o wyniku wyboru operacji, które zostały wybrane, ale nie mieściły się w limicie środków, zawierała dodatkowo pouczenie o możliwości złożenia protestu.

Zgodnie art. 21 ust. 5 pkt 2 ustawy RLKS, BLGD podała do publicznej wiadomości, poprzez zamieszczenie na swojej stronie internetowej, listy wybranych i niewybranych operacji, ze wskazaniem zadań, których dotyczą. Upubliczniono jednocześnie protokoły z posiedzeń Rady dotyczące oceny i wyboru operacji w ramach naboru 1/2016, zawierające informację o wyłączeniu z głosowania członków Rady w związku z potencjalnym konfliktem interesów.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 527-528, Tom II str. 25-171, 360-372, 458-459)

BLGD przekazała Zarządowi Województwa Lubelskiego wnioski o udzielenie wsparcia wraz z dokumentacją potwierdzającą wybór operacji z zachowaniem terminu określonego w art. 23 ust. 1 ustawy RLKS³³.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 366-371)

W wyniku rozpatrzenia wniosków złożonych w naborze 1/2016 do BLGD złożono dwa protesty. BLGD poinformowała wnioskodawców, że z uwagi na odrzucenie wniosków z przyczyn formalnych prawo do wniesienia protestu nie przysługuje. Pomimo takiego stanowiska BLGD przekazała je³⁴ do Departamentu Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego. Pismem z dnia 31 marca 2017 r. Zarząd Województwa Lubelskiego uznał zarzuty zawarte w protestach za niezasadne i protestów nie uwzględnił.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 365)

³¹ W ogłoszeniu o naborze określono, iż formą wsparcia będzie refundacja kosztów kwalifikowalnych 70%, natomiast wnioskodawcy wskazali poziom dofinansowania w przedziale od 67% do 69%.

³² 25 stycznia 2017 r. wnioskodawca wycofał złożony wniosek.

³³ Posiedzenia Rady dotyczące rozpatrzenia wniosków złożonych w naborze 1/2016 odbyły się w dniach: 29 listopada 2016 r. oraz 13, 15 i 28 grudnia 2016 r., natomiast przekazanie dokumentów Zarządowi Województwa Lubelskiego nastąpiło w dniu 3 stycznia 2017 r.

³⁴ Informację przesłano mailem: w dniu złożenia protestu oraz w dniu następnym.

W badanym okresie Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego przeprowadził w BLGD dwie kontrole. Pierwsza, przeprowadzona 20 września 2016 r., dotyczyła realizacji przez BLGD obowiązków zawartych w § 5 umowy ramowej (kontrolujący przeprowadzili kontrolę wg listy kontrolnej obejmującej umowne zobowiązania BLGD). Nieprawidłowości nie stwierdzono. Druga kontrola, przeprowadzona 7 lutego 2017 r., dotyczyła procedur ochrony danych osobowych oraz wpływu pracownika biura BLGD, który był jednocześnie jednym z wnioskodawców naboru 1/2016, na wynik rozpatrzenia wniosków złożonych w tym naborze. Wykazała ona m.in. nieregulowanie w polityce bezpieczeństwa informacji i przetwarzania danych osobowych w BLGD zakresu dostępu do treści złożonych wniosków o przyznanie pomocy. Pismem z 20 marca 2017 r. Zarząd Województwa przekazał BLGD stosowne zalecenia w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 2-23, 460-461)

W okresie objętym kontrolą Zarząd Województwa Lubelskiego nie dokonywał oceny efektywności realizacji LSR oraz nie wzywał BLGD do udzielenia informacji w sposób określony w § 5 ust. 1 pkt 29 umowy ramowej, gdyż nie wystąpiły okoliczności mogące mieć wpływ na wykonanie tej umowy, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 25 umowy ramowej.

Według stanu na dzień 31 marca 2017 r. żaden z wniosków wyłonionych przez Radę w naborze 1/2016 nie uzyskał dofinansowania. W związku z powyższym BLGD nie monitorowała realizacji LSR³⁵, a także nie wystąpił obowiązek przekazania informacji dotyczącej realizacji LSR do Komitetu Monitorującego PROW. Współpraca z Krajową Siecią Obszarów Wiejskich, o której mowa w art. 55 ust. 1 pkt 3 ustawy PROW³⁶ polegała głównie na organizowaniu spotkań informacyjnych, wspólnie z Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego w Końskowoli oraz publikowaniu artykułów z zakresu realizacji LSR.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 24, 400-420)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie dochowano obowiązku niezwłocznego publikowania na stronie internetowej BLGD informacji wymienionych w § 5 ust. 1 pkt 24 lit. b, c, e umowy ramowej.

Kontrola wykazała, że na stronie internetowej www.blgd.eu nie zamieszczono: aneksów do umowy ramowej, aktualnego składu członkowskiego BLGD³⁷ oraz informacji o sposobie wykorzystania środków finansowych na wsparcie funkcjonowania BLGD, o których mowa w § 4 ust. 3 umowy ramowej. Dokumenty, z wyjątkiem informacji o sposobie wykorzystania środków, zostały opublikowane na stronie internetowej BLGD w trakcie niniejszej kontroli NIK.

Prezes BLGD poinformował, że „(...) wymóg zamieszczenia informacji o sposobie wydatkowania środków finansowych nie został doprecyzowany w innych dokumentach. Na chwilę obecną BLGD interpretowała go jako informowanie o działaniach skierowanych do lokalnej społeczności poprzez zamieszczanie na stronie informacji i relacji. (...) Z ostatnio konsultowanych zmian do aneksu umowy wynika, że zapis ten ma zostać doprecyzowany (...)”.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 480-495, 527-528, Tom II str. 408-420)

³⁵ Ankieta monitorująca umieszczona na stronie internetowej BLGD do dnia 27 marca 2017 r. nie była wypełniana.

³⁶ Ustawa 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 2017 r. poz. 562), zwana „ustawą PROW”.

³⁷ Przegląd strony internetowej BLGD, przeprowadzony w dniu 27 marca 2017 r. wykazał, że na liście członków BLGD nie umieszczono osób (podmiotów) przyjętych na posiedzeniu Zarządu BLGD w dniach 28 grudnia 2016 r. (pięć osób) i 14 marca 2017 r. (jedna osoba).

2. Przetwarzano zbiory danych z naruszeniem ustawy o ochronie danych osobowych.

W umowie ramowej BLGD zobowiązała się do przechowywania dokumentacji związanej z wyborem operacji lub grantobiorców zgodnie z postanowieniami ustawy o ochronie danych osobowych (§ 5 ust. 1 pkt 2 lit. c), a także do stosowania wytycznych wymienionych w § 5 ust. 1 pkt 28 umowy ramowej. Według wytycznych nr 2/1/2016 BLGD zobowiązana jest przetwarzać dane osobowe z poszanowaniem obowiązków wynikających z przepisów prawa dotyczących przetwarzania danych osobowych, w tym ustawy o ochronie danych osobowych i wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych. W BLGD przechowywano zbiory danych osobowych m.in. dotyczące udzielonych porad i dokumentów aplikacyjnych, złożonych w toku postępowania konkursowego (w wersji elektronicznej i papierowej). Zgodnie z art. 40 ustawy o ochronie danych osobowych BLGD, jako administrator danych, był obowiązany zgłosić zbiór danych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (dalej: GIODO). W art. 46 ust. 1 tej ustawy zawarto, iż administrator danych może rozpocząć ich przetwarzanie w zbiorze danych po zgłoszeniu tego zbioru do GIODO, chyba że ustawa zwalnia go z tego obowiązku. Obowiązki rejestracji zbiorów danych osobowych nie podlega administrator danych, który powołał administratora bezpieczeństwa informacji (dalej: ABI) i zgłosił do GIODO celem zarejestrowania (art. 43 ust. 1a tej ustawy). Zgodnie z art. 46 b ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych obowiązek rejestracji ABI należy wykonać w terminie 30 dni od dnia powołania lub odwołania ABI. Zarządzeniem nr 2/2006 z dnia 12 czerwca 2006 r. Prezes BLGD ustanowił pełnomocnika ds. ochrony danych osobowych, któremu powierzył obowiązki ABI, jednak nie zgłosił tego faktu GIODO, czym naruszył przytoczone zapisy ustawy oraz obowiązek BLGD, określony w umowie ramowej.

Prezes BLGD poinformował, że BLGD do tej pory nie zgłosiła do GIODO prowadzenia zbiorów danych, jak również powołania ABI, gdyż w poprzednim okresie programowania funkcję administratora danych osobowych (dalej: ADO) pełnił Urząd Marszałkowski. Rozpoczynając bieżący okres programowania na spotkaniach organizowanych przez UM nie zostało jasno określone, kto pełni funkcję ADO. Prezes BLGD zadeklarował, że BLGD niezwłocznie zgłosi ABI do GIODO.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 496-526, Tom II str. 407)

3. Opracowano i stosowano procedurę wyboru członków Rady w sposób ograniczający kompetencje WZC.

Zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy RLKS rada jest wybierana przez walne zebranie członków albo przez zebranie delegatów LGD, spośród członków LGD. Przytoczona w treści wystąpienia pokontrolnego analiza zapisów Statutu BLGD oraz regulaminu wykazała, że kompetencje WZC zostały ograniczone do rozpatrywania kandydatów na członków Rady, proponowanych przez Zarząd. Zarówno Statut BLGD, jak i regulamin, nie określały procedury zgłaszania Zarządowi kandydatów na członków Rady, ani nie określały trybu i sposobu postępowania Zarządu z tymi zgłoszeniami. W kwestii braku kompetencji WZC do proponowania kandydatów do Rady Prezes BLGD poinformował, że zanim kandydatura na członka Rady była przedstawiona pod obrady WZC, konsultowana była z Urzędem Marszałkowskim w zakresie uzyskania dodatkowej punktacji za: sektorowość, płeć oraz wiek członków organu decyzyjnego. W związku z prowadzonymi konsultacjami Prezes BLGD uznał za zasadne pozostawienie do wyłącznej kompetencji proponowanie kandydatów na członków Rady. W toku kontroli NIK nie przedstawiono jednak dokumentów potwierdzających przeprowadzenie takich konsultacji z Urzędem Marszałkowskim.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 326-359, 408-428)

4. Opracowano i stosowano lokalne kryteria wyboru operacji, które w zakresie oceny punktowej wkładu własnego wnioskodawcy były sprzeczne z LSR.

Zgodnie z § 18 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia w sprawie warunków dofinansowania operacji w ramach LSR³⁸ BLGD określiła w LSR, że „na rozwijanie działalności wnioskodawca uzyska pomoc w wysokości do 300.000 zł. Intensywność z tego zakresu stanowi 70% kosztów kwalifikowalnych”³⁹. Jednocześnie, w lokalnych kryteriach wyboru operacji przewidziano punktację za wkład własny wnioskodawcy wynoszący 30% - dwa punkty oraz przekraczający 30% - cztery punkty⁴⁰. Określenie wysokości wkładu własnego odmiennie od zasad przyjętych w LSR naruszało wymóg zachowania przejrzystości wyboru operacji, określony w art. 34 ust. 3 lit. b rozporządzenia Nr 1303/2013 i skutkowało tym, że wszystkie wnioski dotyczące rozwijania działalności gospodarczej złożone w naborze 1/2016, nie spełniały wymogu zgodności z LSR. Część wnioskodawców, chcąc uzyskać dodatkowe punkty za udział własny wyższy niż 30%, wykazało w sekcji B_IV złożonych wniosków kwotę dofinansowania w przedziale od 67% do 69%. Następnie, na etapie oceny formalnej, wnioski te zostały odrzucone⁴¹, gdyż udział własny wykazany zgodnie ze stanem faktycznym, był niższy niż 70%. Natomiast do dofinansowania Rada zakwalifikowała wnioski⁴², w których wnioskodawcy wykazali w sekcji B_IV 70-procentowy udział dofinansowania pomimo, że z załączonych do wniosków biznesplanów wynikało, że wnioskowana kwota wsparcia w tych przypadkach zawierała się w przedziale od 32% do 59% kosztów kwalifikowalnych, co również było niezgodne z ustaloną w LSR intensywnością pomocy (tj. 70%).

Przewodniczący Rady poinformował, że „(...) W wybranych do finansowania wnioskach w sekcji B_IV wniosku wskazano poziom dofinansowania 70%, zgodnie z ogłoszeniem o naborze, czyli zgodnie z instrukcją. Pozostałe kryteria formalne również zostały spełnione, dlatego też Rada BLGD uznała, że operacje spełniają wymogi formalne i wnioski podlegały dalszej ocenie przez Radę. Dokonując obliczeń wkładu własnego wnioskodawców stwierdzono, że wnioskodawcy zakładają wkład wyższy niż 30% dzięki czemu otrzymali 4 pkt. w ramach oceny wg lokalnych kryteriów wyboru operacji (...)”.

(dowód: akta kontroli Tom I str.8-432, Tom II str. 25-172, 408-420, 434-435)

5. Zastosowano lokalne kryterium wyboru operacji w zakresie skorzystania przez wnioskodawców ze wsparcia doradczego pomimo, że:

- kryterium to nie służy wyborowi najlepszej oferty⁴³,
 - nie zagwarantowano każdemu z wnioskodawców równych szans uzyskania maksymalnej liczby punktów;
- co było niezgodne z art. 34 ust. 3 lit. b rozporządzenia Nr 1303/2013 oraz art. 37 ust. 1 ustawy PS.

Lokalne kryteria wyboru operacji przewidywały przyznanie trzech punktów dla wnioskodawcy korzystającego z jednej formy wsparcia doradczego świadczonego

³⁸ 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), zwane „rozporządzeniem w sprawie warunków dofinansowania operacji w ramach LSR”.

³⁹ Uchwała WZC nr 1/W/2016 z dnia 13 października 2016 r. w sprawie zmiany LSR. Zmieniona strategia została przyjęta aneksem nr 2 z dnia 26 października 2016 r. do umowy ramowej.

⁴⁰ Uchwała WZC nr 6/W/2016 z dnia 13 października 2016 r.

⁴¹ Ocena formalna przeprowadzona przez pracowników biura BLGD została zatwierdzona uchwałą Rady nr R/1/2016/2 z dnia 29 listopada 2016 r.

⁴² Dotyczy wniosków: 1/2016/R/kns/A/001, 1/2016/R/Mmie/A/002 i 1/2016/R/jpd/A/003, na łączną kwotę 900 tys. zł, wybranych do dofinansowania uchwałą Rady nr R/4/2016/R/4 z dnia 28 grudnia 2016 r.

⁴³ Kryterium uznane za „niejakościowe” w stanowisku Dyrektora Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyrażonym w piśmie nr ROW.wrt.510.42.2017 z dnia 14 lutego 2017 r. skierowanym do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego.

przez BLGD⁴⁴, pięć punktów dla wnioskodawcy korzystającego z więcej niż jednej formy wsparcia doradczego świadczonego przez BLGD oraz brak punktów dla wnioskodawców, którzy nie korzystali z doradztwa i szkoleń świadczonych przez BLGD. Kryteria te zostały opublikowane w dniu 26 października 2016 r. na stronie internetowej BLGD. Kontrola NIK wykazała jednak, że spotkania informacyjne, które zostały zaliczone do punktowanego „wsparcia doradczego”, odbyły się w dniach 3-4 października 2016 r.⁴⁵, a więc przed ogłoszeniem naboru wniosków. Tym samym, części wnioskodawców, którzy nie uczestniczyli w zorganizowanych spotkaniach, uniemożliwiono uzyskanie maksymalnej liczby punktów w ramach tego kryterium. Osobom tym pozostała jedynie możliwość skorzystania z indywidualnego doradztwa i uzyskania maksymalnie trzech punktów za skorzystanie z jednej formy wsparcia, oferowanej przez BLGD.

Prezes BLGD podał, że powyższe kryterium nie miało na celu dyskryminować, lecz pomagać. Z uwagi na brak możliwości wzywania wnioskodawców do wniesienia uzupełnień w ramach złożonej dokumentacji konkursowej BLGD umożliwiła weryfikację wniosków oraz biznesplanów przed ich złożeniem. Prezes BLGD nadmienił, że „Przed zorganizowaniem spotkań informacyjnych w dniach 3 i 4 października 2016 r. stosowna informacja o tych spotkaniach zamieszczona była na stronie internetowej BLGD. Osoby zainteresowane udziałem w tych spotkaniach miały możliwość dowiedzenia się o nich z naszej strony internetowej. (...) Potencjalni wnioskodawcy mieli możliwość zapoznania się z projektem lokalnych kryteriów wyboru operacji zamieszczonym na stronie internetowej BLGD zanim zostały one przyjęte przez Walne Zgromadzenie Członków w dniu 13 października 2016 r. Projekt tych kryteriów został upubliczniony w dniu 14 września 2016 r. w ramach konsultacji społecznych”.

W oparciu o powyższe kryterium dokonano oceny 21 wniosków o łącznej wartości wynoszącej 2.900 tys. zł, złożonych w naborze 1/2016 w ramach podejmowania lub rozwijania działalności gospodarczej. Nieskorzystanie przez wnioskodawców z formy wsparcia doradczego stanowiło podstawę do odrzucenia jednego wniosku⁴⁶.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 8-432, 527-540, Tom II str. 425-428, 440-442)

6. Nie zagwarantowano wszystkim podmiotom z obszaru BLGD swobodnego i niedyskryminującego dostępu do członkostwa, określonego w § 5 ust. 1 pkt 16 umowy ramowej.

W umowie ramowej BLGD zobowiązała się do zapewnienia swobodnego i niedyskryminującego dostępu do członkostwa w LGD wszystkim podmiotom z obszaru LGD. Zgodnie z § 10 Statutu BLGD członkiem zwyczajnym BLGD może być pełnoletnia osoba fizyczna oraz osoba prawna, która złożyła deklarację członkowską i akceptuje cele i sposób działania BLGD. Dodatkowo, osoba fizyczna musi być obywatelem polskim, mającym pełną zdolność do czynności prawnych oraz nie może być pozbawiona praw publicznych. Nabycie i stwierdzenie utraty członkostwa następuje na podstawie uchwały Zarządu BLGD przyjętej zwykłą większością głosów (§ 11 Statutu BLGD).

W okresie objętym niniejszą kontrolą (od 1 stycznia 2015 r. do 31 marca 2017 r.) o członkostwo w BLGD ubiegało się 59 osób (podmiotów). Wobec 53 z nich Zarząd podjął uchwały stwierdzające nabycie członkostwa, z czego w 43 przypadkach uchwały podjęto w terminie ok. jednego miesiąca od wpływu deklaracji

⁴⁴ Zgodnie z lokalnymi kryteriami wyboru operacji formy wsparcia doradczego świadczonego przez BLGD to indywidualne doradztwo, kurs, szkolenie lub spotkanie informacyjne.

⁴⁵ Spotkania odbyły się w dniu 3 października 2016 r. w Urzędzie Gminy Biała Podlaska i Urzędzie Miasta Międzyrzec Podlaski oraz w dniu 4 października 2016 r. w Urzędzie Gminy Wisznice i Piszczac.

⁴⁶ Dotyczy wniosku nr 1/2016/R/dre/A/007 na kwotę 300 tys. zł.

członkowskiej, w pięciu przypadkach członkostwo stwierdzono po upływie od trzech do ośmiu miesięcy, natomiast w pięciu przypadkach uchwały stwierdzające członkostwo podjęto po upływie ponad roku (maksymalnie było to 512 dni).

Według Prezesa BLGD uchwały stwierdzające członkostwo podejmowano bez zbędnej zwłoki wobec osób (podmiotów), wobec których Zarząd posiadał wiedzę, w jakim zakresie kandydat będzie wspierał cele stowarzyszenia. Uchwały, podjęte w terminie przekraczającym trzy miesiące od wpływu deklaracji dotyczyły osób (podmiotów), wobec których Zarząd pozyskiwał taką informację.

W pięciu przypadkach do dnia zakończenia kontroli NIK Zarząd nadal nie podjął uchwał stwierdzających nabycie członkostwa przez osoby (podmioty), które złożyły deklaracje członkowskie w okresie od lipca do września 2015 r. Prezes BLGD nie wyjaśnił, dlaczego zapytanie⁴⁷ o sposób wspierania stowarzyszenia wystosowano do tych osób dopiero w dniu 3 marca 2017 r. Analogiczne zapytanie wystosowano do jeszcze jednej osoby⁴⁸. Do innych osób (podmiotów) ubiegających się o członkostwo w BLGD nie wystosowywano takich pism.

Zdaniem NIK takie postępowanie naruszało obowiązek zapewnienia przez BLGD swobodnego i niedyskryminującego dostępu do członkostwa, określony w § 5 ust. 1 pkt 16 umowy ramowej. Osoby (podmioty) ubiegające się o członkostwo składając deklarację członkowską wypełniły zapisy statutu BLGD warunkujące członkostwo tym bardziej, że jak wyjaśnił Prezes BLGD „(...) Dla członków Zarządu BLGD jest oczywistym, że osoba ubiegająca się o członkostwo w BLGD składając deklarację członkowską zna statut i go akceptuje (...)”.

Wobec jednej osoby Zarząd odmówił podjęcia uchwały stwierdzającej członkostwo, gdyż osoba ta, jak sama zadeklarowała, ubiegała się o przyjęcie do BLGD w celu otrzymania dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej. Zdaniem NIK wskazany wyżej motyw nie daje podstawy do odmowy przyjęcia w poczet członków w świetle postanowień § 10 Statutu BLGD. Z takiej deklaracji nie wynika bowiem, że kandydat nie akceptuje celów i sposobu działania BLGD, a ubieganie się o otrzymanie dofinansowania stanowi realizację działań w ramach LSR, tj. działań określonych w § 1 pkt 1 i 3 statutu BLGD.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 595-629, Tom II str. 408-424)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w świetle wytycznych nr 2/1/2016 BLGD nie powinna ogłosić naboru na przedsięwzięcia w ramach celu szczegółowego „Wzrost poziomu zatrudnienia i przedsiębiorczości mieszkańców obszaru objętego LSR”, gdyż wskaźnik oddziaływania dla tego celu, w momencie ogłoszenia naboru został już osiągnięty.

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli⁴⁹ BLGD wypełniła nałożone umową ramową obowiązki dotyczące zorganizowania i wyposażenia biura oraz zatrudnienia pracowników, którzy nieodpłatnie świadczyli doradztwo. BLGD nie wywiązała się jednak z wymogu zapewnienia swobodnego dostępu do członkostwa w stowarzyszeniu. Również przyjęta procedura wyboru członków organu decyzyjnego BLGD skutkowałą ograniczeniem ustawowych kompetencji WZC. BLGD ustaliła lokalne kryteria wyboru operacji niezgodne z LSR w zakresie dotyczącym oceny udziału dofinansowania w kosztach operacji na rozwijanie

⁴⁷ Pismo, w którym poproszono kandydatów na członków BLGD o podanie informacji na swój temat, czym się zajmują oraz dlaczego chcą wstąpić do stowarzyszenia.

⁴⁸ W dniu 3 marca 2017 r. skierowano pismo do osoby, która złożyła deklarację członkowską w dniu 3 sierpnia 2016 r. Po uzyskaniu informacji zwrotnej na posiedzeniu w dniu 14 marca 2017 r. Zarząd BLGD przyjął ww. osobę w poczet członków.

⁴⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

działalności, a wprowadzone kryterium dotyczące skorzystania przez wnioskodawców z doradztwa oferowanego przez BLGD nie gwarantowało wyboru najlepszej operacji i – z uwagi na ustalone zasady punktacji - ograniczało równy dostęp do możliwości uzyskania maksymalnej liczby punktów. W kontrolowanym okresie gromadzone w biurze BLGD dane osobowe były przetwarzane z naruszeniem ustawy o ochronie danych osobowych.

2. Realizacja umowy wsparcia funkcjonowania Białkopodlaskiej Lokalnej Grupy Działania

Opis stanu faktycznego

Umową wspierającą Zarząd Województwa Lubelskiego przyznał na pokrycie kosztów bieżących i aktywizacji BLGD⁵⁰ w okres realizacji operacji⁵¹ środki pieniężne w łącznej wysokości 2.385.000 zł (dalej: umowa wspierająca). Wsparcie ustalono przy zastosowaniu stawki procentowej, określonej w § 14 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków wsparcia LGD, równej 21%.

Zgodnie z § 4 ust. 7 umowy wspierającej, w dniu 5 sierpnia 2016 r. BLGD zostało wypłacone 867,4 tys. zł tytułem wyprzedzającego finansowania. Do 31 marca 2017 r. z kwoty tej wydatkowano 312 tys. zł, głównie na wynagrodzenia czterech pracowników BLGD (145,8 tys. zł), opłacenie usług księgowych (27 tys. zł), najem pomieszczeń biura BLGD (23,1 tys. zł), zakup komputerów i sprzętu biurowego (20,8 tys. zł) oraz adaptację pomieszczeń przeznaczonych na biuro BLGD (19 tys. zł). Sfinansowano też działania w ramach planu komunikacji z lokalną społecznością na łączną kwotę 34,6 tys. zł, w tym zakup gadżetów reklamowych (15,5 tys. zł) czy też prowadzenie i aktualizację strony internetowej (6,7 tys. zł). Na wynagrodzenia członków Rady wydatkowano 10,9 tys. zł, natomiast 8,5 tys. zł kosztowały podróże służbowe pracowników BLGD lub członków organów BLGD.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 173-196, 276-325)

Zgodnie z § 6 ust. 6 umowy wspierającej BLGD terminowo przekazała do Urzędu Marszałkowskiego informację monitorującą realizację operacji. Do informacji dołączono m.in. wyciąg z rachunku bankowego wyodrębnionego dla środków wyprzedzającego finansowania, dotyczący okresu od 1 czerwca do 31 grudnia 2016 r. W informacji tej nie uwzględniono jednak faktu, iż na podstawie umowy z dnia 25 lipca 2016 r. BLGD otrzymała refundację z Funduszu Pracy części kosztów zatrudniania pracownika BLGD⁵². Przyznane środki zasiliły rachunek podstawowy BLGD i nie zostały przeksięgowane na rachunek wyodrębniony do obsługi wyprzedzającego finansowania, z którego pokrywano całość kosztów zatrudnienia tego pracownika.

W złożonych wyjaśnieniach Prezes BLGD podał, że „(...) na rachunku wydzielonym do obsługi finansowania wyprzedzającego nie mogą być przekazywane inne środki finansowe niż tylko te, które dotyczą realizacji LSR. Rozliczenie pozostałej części wynagrodzenia pracownika BLGD będzie możliwe w chwili składania do Urzędu Marszałkowskiego wniosku o płatność, planowanego na koniec 2017 r.”

(dowód: akta kontroli Tom II str. 173-194, 251-257, 276-325, 408-420)

W § 5 ust. 1 pkt 3 umowy wspierającej, BLGD zobowiązała się do zatrudnienia pracowników w łącznym wymiarze określonym w § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia

⁵⁰ Dofinansowanie w ramach działania „Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER”, objętego PROW.

⁵¹ Nie później niż do dnia 31 marca 2023 r.

⁵² Z tego tytułu BLGD otrzymała w okresie od 6 października 2016 r. do 2 maja 2017 r. łącznie 17.836,86 zł, w tym do 31 grudnia 2016 r. było to 9.100,42 zł.

w sprawie warunków wsparcia LGD⁵³ tj. czterech etatów w przypadku obszaru LSR o liczbie mieszkańców w przedziale od 100 tys. do 150 tys. W BLGD zatrudniono pracowników w łącznym wymiarze czterech etatów, z wyjątkiem okresu 1-26 lipca 2016 r., w którym zatrudnienie wynosiło trzy etaty⁵⁴. Prezes BLGD wyjaśnił, że przerwa w zachowaniu zatrudnienia w łącznym wymiarze czterech etatów wynika z oczekiwania przez BLGD na rozpatrzenie wniosku o wsparcie zatrudnienia złożonego do Powiatowego Urzędu Pracy w Białej Podlaskiej oraz podpisanie umowy w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 529-532, Tom II str. 173-194, 408-420)

Zgodnie z treścią § 5 ust. 1 pkt 6 umowy wspierającej Zarządzeniem Nr 1/2016 z dnia 1 czerwca 2016 r. Prezes BLGD wprowadził do systemu rachunkowości BLGD kod RLKS przeznaczony dla ewidencji zdarzeń związanych z realizacją LSR. Zarządzeniem Nr 1/2012 z dnia 2 stycznia 2012 r. Prezes BLGD określił, że księgi rachunkowe prowadzone są techniką komputerową w siedzibie stowarzyszenia. Prezes BLGD nie określił jednocześnie w przyjętych zasadach rachunkowości niektórych uregulowań wymaganych przy prowadzeniu ksiąg z użyciem komputera. Prezes BLGD nie dostosował również zasad rachunkowości w zakresie opisu systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w związku ze zmianą miejsca prowadzenia ksiąg rachunkowych, wprowadzoną zarządzeniem Nr 2/2014 z dnia 1 czerwca 2014 r.⁵⁵ Ponadto, BLGD nie zgłosiła do Urzędu Skarbowego w Białej Podlaskiej zmiany miejsca przechowywania ksiąg rachunkowych, która nastąpiła z dniem 1 sierpnia 2016 r. w związku ze zmianą siedziby biura BLGD.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 197-250)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie dochowano należytej staranności przy wyborze usługodawcy w zakresie obsługi księgowej, co skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem, w okresie od czerwca 2016 r. do marca 2017 r., około 20 tys. zł ze środków wyprzedzającego finansowania LSR.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁶ wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Za obsługę księgową zadań związanych z realizacją poddziałania 19.4 w ramach PROW na lata 2014-2020 BLGD płaciło zleceniobiorcy miesięczne wynagrodzenie w wysokości 3.000 zł brutto. Przy wyborze zleceniobiorcy nie przeprowadzono rozeznania rynku w zakresie świadczenia usług księgowych. W toku kontroli NIK uzyskano od trzech podmiotów z terenu miasta Biała Podlaska informację w zakresie wyceny analogicznej usługi księgowej⁵⁷. Podmioty te wyceniły usługę w przedziale od 500 zł do 600 zł netto (615 zł – 738 zł brutto). Za okres od czerwca

⁵³ Rozporządzenie 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 2014-2020 (Dz. U. poz. 1822), zwane „rozporządzeniem w sprawie warunków wsparcia LGD”.

⁵⁴ Jednego pracownika zatrudniono na podstawie umów o pracę na czas określony: od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2016 r., a następnie na okres od 27 lipca 2016 r. do 31 grudnia 2018 r.

⁵⁵ Zarządzeniem tym Prezes BLGD określił, że księgi rachunkowe prowadzone są w Międzyrzeczu Podlaskim przy ul. Tuliołowskiej 67, a przechowywane w biurze BLGD przy ul. Jana III Sobieskiego 22.

⁵⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.

⁵⁷ Przy wycenie uwzględniono pełną obsługę kadrowo-płacową czterech umów o pracę oraz ujęcie w księgach od 20 do 40 zdarzeń gospodarczych (liczbę zdarzeń ustalono na podstawie operacji na rachunku bankowym wyodrębnionym dla środków przekazanych w ramach finansowania wyprzedzającego z okresu od 20 maja 2016 r. do 31 marca 2017 r.

2016 r. do marca 2017 r. BLGD za realizację usług księgowych zapłaciło 27.000 zł, natomiast koszt analogicznej usługi ustalony w toku kontroli NIK, wyniósłby 6.642 zł.

W powyższej kwestii Prezes BLGD złożył wyjaśnienia o treści: „Świadczenie usług księgowych firma SIGMA prowadzi od początku działalności BLGD tj. od marca 2006 roku. Od samego początku współpraca układa się bardzo dobrze. Przez okres pierwszego roku działalności firma SIGMA prowadziła księgowość nieodpłatnie w związku ze złą sytuacją finansową BLGD. W kolejnych okresach, w których BLGD realizowała zadania z SPO 2004-2006, PROW 2007-2013 BLGD przeprowadzała rozeznanie rynku ze względu na wycenę i zakres świadczonych usług. W tamtym okresie usługi były na poziomie zawieranych aneksów. W 2014 roku po kontroli NIK i wytycznych, działalność podstawowa i realizacja podejścia LEADER została rozdzielona, a konsekwencją tego było obniżenie wynagrodzenia za świadczenie usług. W związku z trwającą umową na świadczenie usług księgowych BLGD nie przeprowadzała nowych, kolejnych wycen”.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 258-275, 408-420)

2. Opracowano zasady (politykę) rachunkowości z pominięciem elementów określonych w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b-c i pkt 4 ustawy o rachunkowości.

Obowiązujące w kontrolowanym okresie BLGD zasady (polityka) rachunkowości nie zawierały wymaganego przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych z użyciem komputera:

- wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych,

- opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenia wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji.

Jednocześnie ustalono, że opis systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów nie spełniał wymogu określonego w art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości, gdyż nie uwzględniał faktu powierzenia prowadzenia ksiąg rachunkowych przez podmiot zewnętrzny, z siedzibą w Międzyrzeczu Podlaskim.

Prezes BLGD złożył wyjaśnienia o treści: „Nie posiadam wiedzy w powyższej kwestii. Mogę się jedynie domyślać, że jest to wynik przeoczenia”.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 197-250, 425-428)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na obowiązek powiadomienia właściwego urzędu skarbowego o miejscu przechowywania ksiąg rachunkowych, wynikający z art. 11a ustawy o rachunkowości, którego BLGD nie wykonała w związku ze zmianą siedziby biura BLGD.

Ocena cząstkowa

BLGD prawidłowo wprowadziła do systemu rachunkowości identyfikator zdarzeń związanych z realizacją LSR, jednak opracowane zasady rachunkowości nie zawierały niektórych wymaganych ustawą o rachunkowości uregulowań. Nie dochowano też należytej staranności przy wyborze podmiotu do prowadzenia obsługi księgowej LSR, co skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem w okresie od czerwca 2016 r. do marca 2017 r. około 20 tys. zł.

IV. 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 Kontroli⁵⁸, wnosi o:

1. Opublikowanie na stronie internetowej BLGD brakującej informacji o sposobie wykorzystania środków finansowych na wsparcie funkcjonowania BLGD, o których mowa w § 4 ust. 3 umowy ramowej oraz bieżące aktualizowanie tej strony, zgodnie z postanowieniami umowy ramowej.
2. Podjęcie działań mających na celu przetwarzanie zbiorów danych zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych.
3. Zapewnienie Walnemu Zebraniu Członków wyboru składu Rady w sposób przewidziany w art. 4 ust. 4 ustawy RLKS.
4. Ujednolicenie zapisów LSR oraz lokalnych kryteriów wyboru operacji w zakresie oceny udziału przyznanych środków w kosztach operacji polegającej na rozwijaniu prowadzonej działalności oraz stosowanie lokalnych kryteriów wyboru operacji w sposób gwarantujący równy dostęp do tych środków.
5. Zapewnienie podmiotom z obszaru BLGD swobodnego i niedyskryminującego dostępu do członkostwa w tym stowarzyszeniu.
6. Opracowanie zasad (polityki) rachunkowości zawierających wszystkie wymagane elementy, określone w art. 10 ustawy o rachunkowości.
7. Podjęcie działań zmierzających do ograniczenia kosztów usług księgowych, w szczególności poprzez zawarcie umowy na prowadzenie takich usług po przeprowadzeniu rzetelnego rozeznania rynku.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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.

⁵⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. (dalej: „ustawa o NIK”).

Lublin, dnia czerwca 2017 r.

Kontrolerzy:

Wojciech Niemyski
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis

Edyta Kolano
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis