



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

LOL.411.1.1.2024

Pan
Czesław Siekierski
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 63/2024 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z 25 września 2024 r.

I/24/001 Zapewnienie prawidłowego otoczenia prawnego dla efektywnego funkcjonowania
Lokalnych Grup Działania

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Czesław Siekierski, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: 1. Anna Gembicka, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r. 2. Robert Telus, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od 6 kwietnia 2023 r. do 27 listopada 2023 r. 3. Henryk Kowalczyk, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od 26 października 2021 r. do 6 kwietnia 2023 r. 4. Grzegorz Puda, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie zmian ustawowych dotyczących ustalania warunków krajowych dla rozwoju lokalnego z udziałem społeczności lokalnej. 2. Monitorowanie wprowadzonych zmian w funkcjonowaniu lokalnych grup działania i ich wpływu na proces wyboru lokalnych strategii rozwoju.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2023 z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miało to wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Waldemar Żarnoch, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/21/2024 z 26 stycznia 2024 r. 2. Bartosz Kościukiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/23/2024 z 29 stycznia 2024 r. 3. Piotr Górny, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LOL/22/2024 z 26 stycznia 2024 r. 4. Marek Lisowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli na podstawie legitymacji służbowej.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na rzecz zapewnienia prawidłowego otoczenia prawnego dla efektywnego funkcjonowania Lokalnych Grup Działania (dalej: „LGD”).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Opracowanie w Ministerstwie w okresie od czerwca do września 2021 r. projektu nowelizacji przepisów³ w zakresie funkcjonowania LGD było niecelowe i wraz ze zmianą załącznika nr 2 do Regulaminu konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność⁴, doprowadziło do przyjęcia rozwiązań, które zdaniem NIK naruszały art. 31 ust. 2 lit. b w zw. z art. 8 ust. 1 lit. a oraz pkt 14 preambuły rozporządzenia unijnego 2021/1060⁵. W konsekwencji wprowadzone ustawą z 17 grudnia 2021 r.⁶ przepisy spowodowały bardzo istotne zmiany, dezorganizujące w praktyce system prawny wokół LGD. Zniesiono bowiem kluczowy dla wielu procesów obowiązek członkostwa gmin w LGD i umożliwiono, aby sektor publiczny reprezentowany był w strukturach LGD przez osoby, które faktycznie nie reprezentują władzy publicznej. Miało to negatywny wpływ na realizację fundamentalnych zasad kreowania rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (dalej: system RLKS) takich jak oddolność inicjatyw, terytorialność, integracja środowisk i partnerstwo lokalne⁷. Skutkiem niecelowych zmian było wypowiedzenie niektórych umów ramowych⁸ zawartych w 2024 r. na łączną kwotę ponad 32 mln euro, co doprowadziło z kolei do powstania tzw. białych plam⁹, pozbawiając możliwości ubiegania się o wsparcie w ramach RLKS mieszkańców 51 gmin z województw podlaskiego i małopolskiego. Ponadto dezorganizacja otoczenia prawnego funkcjonujących LGD wpłynęła też na powstanie konfliktu interesów, który mógł sprzyjać mechanizmom korupcyjnym m.in. w obszarze oceny i wyboru lokalnych strategii rozwoju (dalej: LSR) oraz przystępowania gmin do członkostwa w LGD.

Zdaniem NIK, przebudowanie systemu wdrażania RLKS, w oparciu o przygotowane w Ministerstwie zmiany otoczenia prawnego funkcjonowania LGD umożliwiające realizację na terenie danej gminy LSR bez jej udziału, a nawet wbrew jej woli ograniczyło zasadę samodzielności gminy, o której mowa w 165 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz sprawowania władzy przez społeczności lokalne w formie przedstawicielskiej określonej w art. 169 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹⁰.

W związku ze skalą oraz istotnością problemu – zdaniem NIK – należy bezzwłocznie podjąć działania zmierzające do wyeliminowania nieprawidłowości w otoczeniu prawnym LGD celem przywrócenia realizacji głównych zasad funkcjonowania inicjatywy LEADER¹¹.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przedłużeniem realizacji programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020. W projekcie tym przewidziano m.in. zmiany w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz.U. z 2023 r. poz. 1554.), dalej: ustawa RLKS.

⁴ Regulamin konkursu na wybór LSR.

⁵ Rozporządzenie PE i Rady (EU) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. Urz. UE z 2021 r., seria L, nr 231, s. 159 ze zm.)

⁶ O zmianie niektórych ustaw w związku z przedłużeniem realizacji programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. z 2022 r. poz. 88).

⁷ Cechy podejścia LEADER.

⁸ Umowy o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

⁹ Obszary jednej lub więcej gmin nieobjętych żadną lokalną strategią rozwoju (dalej: LSR), a tym samym pozbawionych wsparcia RLKS.

¹⁰ Sporządzona w Strasburgu dn. 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607, ze zm.).

¹¹ Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale co oznacza "powiązania między działaniami na rzecz rozwoju gospodarki obszarów wiejskich".

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Otoczenie prawne funkcjonowania LGD po 2021 r.

Opis stanu
faktycznego

1.1. LEADER

Podejście LEADER to europejski program wspierania rozwoju wsi. Powstało w odpowiedzi na niezdolność tradycyjnej, odgórnej polityki do rozwiązywania problemów trapiących liczne obszary wiejskie Europy. Metoda ta zbudowana jest na siedmiu cechach, którymi są: oddolność, terytorialność, lokalne partnerstwo, zintegrowana strategia wielosektorowa, budowanie sieci, innowacyjność oraz współpraca. Opiera się przede wszystkim na partnerstwie lokalnym i inicjatywach oddolnych, wspierając lokalne społeczności w tworzeniu i realizacji strategii określającej kierunki rozwoju, wykorzystując ich zasoby i potencjał. Skupia się na innowacyjności, współpracy i zrównoważonym rozwoju, umożliwiając elastyczne dostosowywanie działań do specyficznych potrzeb regionu, w którym oddolne inicjatywy lokalne są realizowane, we współpracy z samorządami województw, dzięki dofinansowaniu ze środków z Unii Europejskiej¹².

1.2. Przedłużenie realizacji PROW na lata 2014-2020

W Ministerstwie w pracach związanych ze zmianami legislacyjnymi ustawy RLKS brali udział w szczególności pracownicy zatrudnieni w Departamencie Wspólnej Polityki Rolnej (dalej: Departament WPR), Departamencie Prawnym, a także kierownictwo Ministerstwa. Ówczesne propozycje zmian ustawy RLKS wynikały m.in. z niezbędnych do wprowadzenia w życie zmian w związku z przedłużeniem realizacji PROW oraz koniecznością wyboru nowych LSR, które miały być realizowane przez LGD w nowej perspektywie finansowej. Jednym ze zdarzeń inicjujących te zmiany była podjęta w dniu 16 lutego 2021 r. uchwała nr 208 Komitetu Monitorującego PROW, który 13 głosami „za”, 9 głosami „przeciw” oraz 9 głosami „wstrzymującymi się”, pozytywnie zaopiniował zmiany dotyczące m.in. wsparcia dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER (RLKS – rozwój lokalny kierowany przez społeczność). Polegały one w szczególności na nieuwjęciu w tekście po zmianach wcześniej obowiązującego warunku kwalifikowalności, tj. na usunięciu zapisu o treści: „wszystkie gminy, na obszarze objętym wnioskiem o przyznanie pomocy ze środków PROW są członkami (partnerami) wnioskodawcy i nie są członkami (partnerami) innych wnioskodawców wsparcia przygotowawczego PROW”. W uzasadnieniu do ww. uchwały wskazano, że rezygnacja ze wspomnianego wyżej warunku podyktowana była: „potrzebą stworzenia konkurencyjnych warunków powstawania LSR, w tym LSR tworzonych przez nowe partnerstwa, niezwiązane dotychczasowymi stosunkami z lokalnymi władzami. W skład takich partnerstw w szczególności mogłyby wchodzić lokalne organizacje, w tym koła gospodyń wiejskich. Dotychczasowe wymagania, które trzeba było spełnić podczas ubiegania się o wsparcie przygotowawcze, ograniczały możliwość ubiegania się o to wsparcie przez nowo zawiązane partnerstwo, jeżeli nie miało poparcia przedstawicieli władz gmin, których obszar miałby być objęty LSR. Rezygnacja z powyższego warunku zyskuje dodatkowo na znaczeniu, ponieważ rozważa się na etapie konkursu na wybór LSR rezygnację z obowiązkowego członkostwa w LGD gminy, jako osoby prawnej. Z kolei nowe brzmienie tego warunku, odnoszące się do pozostałych partnerów/członków LGD, ogranicza sztuczne tworzenie konkurencji LGD obecnie realizujących LSR, poprzez tworzenie nowych podmiotów z części jej członków. Ograniczenie dotyczące członkostwa partnerów LGD w więcej niż jednej LGD nie dotyczy jednak LGD realizujących LSR w ramach PROW 2014-2020”. Ponadto w uzasadnieniu wskazano

¹² Źródło według stanu na 17 lipca 2024 r.: https://ec.europa.eu/enrd/leader-clld/leader-toolkit/leaderclld-explained_pl.html#four

m.in, że: „Wzmocnienie zasad konkurencyjności na etapie tworzenia LSR powinno w sposób wymierny przełożyć się na jakość przedkładanych projektów”.

Obecny na tym posiedzeniu Komitetu Monitorującego Prezes Polskiej Sieci LGD wyraził swoje wątpliwości wobec takiej konstrukcji, w której gminy nie muszą występować jako członek LGD. W protokole z posiedzenia zapisano, że Prezes Polskiej Sieci LGD „stwierdził, że jest to dziwna konstrukcja LGD”. Kwestia ta została również poruszona przez innych obecnych na tym posiedzeniu, którzy stwierdzili m.in., że tworzenie nowych podmiotów i brak gmin w ich składzie może spowodować trudności w zapewnieniu trójsektorowości oraz że zmiany te są dużymi zmianami w konkurencyjności i partnerstwie do którego dochodzą np. koła gospodyń wiejskich. Obecny wówczas przedstawiciel Komisji Europejskiej podkreślił, że ideą LEADER’a jest podejście oddolne. Do tych wypowiedzi ustosunkowała się w tamtym czasie Dyrektor Departamentu WPR wskazując, że proponowana zmiana ma służyć temu by pojawiły się nowe aktywne podmioty, tam gdzie ich nie ma.

(akta kontroli str. 57-78)

1.3. Proces legislacyjny

W dniu 6 lipca 2021 r., na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi Pana Grzegorza Pudy w Rządowym Centrum Legislacji zapoczątkowany został proces legislacyjny dotyczący projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przedłużeniem realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Projekt ten po uzgodnieniach, konsultacjach i opiniowaniu, już jako projekt rządowy, w dniu 16 listopada 2021 r. został skierowany do Sejmu. Ujęto w nim szereg zmian, w szczególności dotyczących ustawy RLKS. Jedną z nich było nadanie nowego brzmienia art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy RLKS, poprzez wykreślenie zapisu: „*LSR będzie realizowana przez LGD spełniającą wymagania określone w przepisach, o których mowa w art. 1 pkt 1, oraz w art. 4, a wszystkie gminy, których obszar jest objęty LSR, są członkami tej LGD i nie są członkami innych LGD, które ubiegają się o wybór LSR albo których LSR została wybrana*”. Stanowiło to uchylene przepisów ustawy wskazujących na konieczność członkostwa gmin w LGD, które opracowując LSR wskazywały tę gminę jako obszar, na którym ta LSR będzie realizowana.

W uzasadnieniu tej zmiany wskazano, że na etapie ubiegania się o wsparcie przygotowawcze: „*należy stworzyć konkurencyjne warunki powstawania LSR, dopuszczając możliwość ubiegania się o wsparcie nowych podmiotów, które nie są związane dotychczasowymi stosunkami z lokalnymi władzami*”. W Uzasadnieniu podano również, że: „*dotychczasowe wymagania ograniczały możliwość ubiegania się o wsparcie przygotowawcze przez nowo zawiązane partnerstwo, jeżeli nie miało ono poparcia przedstawicieli władz gmin (...) rezygnacja z tego warunku zyskuje dodatkowo na znaczeniu ze względu na to, że planuje się też, na etapie konkursu na wybór LSR, rezygnację z obowiązkowego członkostwa w LGD gminy jako osoby prawnej*”. Uzasadnienie zawierało też argument, że dotychczasowe rozwiązania pozostawiały ostateczne decyzje dotyczące partnerstwa w rękach lokalnych władz publicznych, co w niektórych przypadkach negatywnie wpływało na działalność LGD, a niekiedy blokowało ich powstanie. Wskazano też, że nowe rozwiązanie umocni współpracę LGD z partnerami (przede wszystkim publicznymi) tam gdzie przebiega ona poprawnie, natomiast tam gdzie nie jest ona efektywna – trzeba się liczyć z możliwością podjęcia inicjatywy tworzenia nowej LSR przez inne podmioty. W uzasadnieniu podano, że zmiana ta nie ogranicza gminom udziału w partnerstwie (stanowi jedynie, że nie jest on obligatoryjny), zaś gmina może być jednocześnie członkiem kilku LGD, choć w konsekwencji tylko jedna LSR zostanie wybrana na danym obszarze. W dokumencie tym podkreślono również, że wzmocnienie zasad konkurencyjności na etapie tworzenia LSR powinno w sposób wymierny przełożyć się na jakość przedkładanych projektów.

(akta kontroli str. 109-368, 1548-1549)

1.4. Uwagi wniesione w toku procesu legislacyjnego

Projektowane w Ministerstwie zmiany ustawy RLKS dotyczące rezygnacji z obligatoryjnego członkostwa gmin w LGD zostały dostrzeżone w procesie legislacyjnym m.in. przez Senat RP, a także przez niektóre z podmiotów do których skierowano do opiniowania projekt ustawy o zmianie ustaw.

Senat RP w uchwale z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przedłużeniem realizacji PROW, wprowadził do jej tekstu m.in. poprawkę (w art. 3 pkt 7 lit. A, czwarty tiret) polegającą na nadaniu punktowi 3 brzmienia: *„LSR będzie realizowana przez LGD: a) spełniającą wymagania określone w rozporządzeniu 2021/1060 oraz w art. 4, b) posiadającą opracowany plan komunikacji z lokalną społecznością – a wszystkie gminy, których obszar jest objęty LSR, są członkami tej LGD i nie są członkami innych LGD, które ubiegają się o wybór LSR albo których LSR została wybrana”*. Jako uzasadnienie tej poprawki wskazano wówczas, że Senat: *„uznał za konieczne, aby złożenie LSR mogło nastąpić wyłącznie przez lokalną grupę działania (LGD) mającą za członka gminę, której obszar jest objęty LSR. W ocenie Senatu gmina, jako podmiot odpowiedzialny za kreowanie na swoim obszarze rozwoju, w szczególności za założenia rozwojowe odzwierciedlone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, gminnych strategiach rozwoju, założeniach inwestycyjnych zawartych w wieloletnich planach, powinna uczestniczyć przy tworzeniu każdej LSR”*. Ta poprawka Senatu została odrzucona w głosowaniu nr 60¹³ na 45 posiedzeniu Sejmu RP z dnia 17 grudnia 2021 r. Jej odrzucenie rekomendowała Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, pod przewodnictwem Posła na Sejm Pana Roberta Telusa.

(akta kontroli str. 367-786, 739-803)

Uwagi w ramach opiniowania i konsultacji publicznych do ww. projektowanej zmiany w ustawie RLKS wniosły również samorządy czterech województw: małopolskiego, wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego oraz mazowieckiego. Odnosiły się one do planowanego wykreślenia art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy RLKS, tj. rezygnacji z warunku, iż: *„wszystkie gminy, których obszar jest planowany do objęcia LSR, są członkami podmiotu ubiegającego się o to wsparcie lub zobowiązały się do współpracy z tym podmiotem i nie są członkami innego podmiotu ubiegającego się o to wsparcie, ani podmiotami, które zobowiązały się do współpracy z innym podmiotem ubiegającym się o to wsparcie”* i wprowadzenia konkurencyjnych warunków powstawania LSR, poprzez dopuszczenie możliwości ubiegania się o wsparcie nowych podmiotów, które nie są związane dotychczasowymi stosunkami z lokalnymi władzami. Samorządy tych województw zaproponowały wówczas uwzględnienie w projekcie ustawy o zmianie ustaw następującego rozwiązania: *„wszystkie gminy, których obszar jest objęty LSR są członkami tej LGD i nie są członkami innych LGD, które ubiegają się o wybór LSR albo których LSR została wybrana.”* Uwagi tych samorządów nie zostały uwzględnione, a jako uzasadnienie tego podano m.in., że:

- *„przepisy UE dotyczące trójsektorowości LGD nie wymagają, aby sektor publiczny reprezentowany był w partnerstwie tylko i wyłącznie przez władze lokalne, a użyte w przepisach art. 31 ust. 2 lit. b rozporządzenia 2021/1060 określenie representatives może oznaczać każdy inny podmiot publiczny z danego obszaru (a przedstawicielami publicznych interesów, poza gminą, są m.in.: sołtys, nadleśnictwo, gminny ośrodek kultury, gminny ośrodek pomocy społecznej, biblioteka publiczna, czy dom pomocy społecznej),*
- *projektowane zmiany w przepisach nie ograniczają gminom udziału w partnerstwie – stanowią jedynie, że udział ten nie jest obligatoryjny,*

¹³ Głosowało 448 posłów, za – 226, przeciw – 220, wstrzymało się 2, nie głosowało 12.

- *gmina może być jednocześnie członkiem kilku LGD, choć w konsekwencji tylko jedna LSR zostanie wybrana na danym obszarze,*
- *celem konkursu na wybór LSR jest uzyskanie jak najlepszych jakościowo strategii w trybie „konkursowym”, nie jest zatem właściwe zamykanie katalogu wnioskodawców tylko do grona dotychczasowych beneficjentów,*
- *na etapie naboru wniosków o udzielenie wsparcia przygotowawczego należy stworzyć konkurencyjne warunki powstawania LSR, dopuszczając możliwość ubiegania się o wsparcie nowych podmiotów; dotychczasowe wymagania, które trzeba było spełnić podczas ubiegania się o wsparcie przygotowawcze ograniczały możliwość ubiegania się o to wsparcie przez nowo zawiązane partnerstwo, jeżeli nie miało wśród członków przedstawicieli władz gmin, których obszar miały być objęte LSR,*
- *tam gdzie współpraca LGD z partnerami, przede wszystkim publicznymi, przebiega poprawnie zaproponowane zasady (tryb konkurencyjny wyboru LSR) tylko umocnią tę współpracę, natomiast tam gdzie ta współpraca nie jest efektywna trzeba liczyć się z możliwością podjęcia inicjatywy tworzenia nowej LSR przez inne podmioty,*
- *dotychczasowe rozwiązania pozostawiały ostateczne decyzje dotyczące partnerstwa w rękach lokalnych władz publicznych, co w niektórych przypadkach negatywnie wpływało na działalność LGD, a niekiedy wręcz blokowało ich powstanie”.*

W dniu 4 stycznia 2022 r. ustawa zmieniająca m.in. ustawę RLKS została podpisana przez Prezydenta RP. Nowe regulacje wprowadzone do ustawy RLKS m.in. umożliwiły realizowanie LSR na terenach gmin bez udziału tych gmin, a nawet wbrew ich woli.

(akta kontroli str. 367-792, 1537-1538)

1.5. Stanowisko Komisji Europejskiej

Z uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wyjaśnień Prezesa Polskiej Sieci LGD – Federacji Regionalnych Sieci LGD wynika, że w grudniu 2021 r. otrzymał z Ministerstwa projekt „Załącznika nr 2 do Regulaminu konkursu na wybór LSR – Warunki dostępu”. Analiza przeprowadzona przez Polską Sieć LGD wykazała m.in., że: „z zapisów pkt. 4 tego dokumentu wynikało, że na etapie wyboru LGD w nowym okresie programowania wśród członków LGD reprezentujących sektor publiczny będą mogły występować państwowe podmioty publiczne, w tym nadleśnictwa. Dotychczas sektor publiczny reprezentowany był przez gminy i podległe im jednostki”. Zostało to ocenione przez Polską Sieć LGD jako: „chęć stworzenia warunków do utworzenia nowych LGD, zależnych od państwa (...)”. Zajęte wówczas stanowisko przez Polską Sieć LGD wskazywało, że LGD nie powinny podlegać podmiotom o zcentralizowanym charakterze działalności i tak jak dotychczas reprezentować środowiska lokalne.

W sprawie tej Prezes Polskiej Sieci LGD wyjaśnił, że powyższe okoliczności skutkowały jego wystąpieniem, w dniu 19 stycznia 2022 r., do Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi Komisji Europejskiej (dalej: „DG AGRI”) z prośbą o wyjaśnienie wątpliwości i dokonanie wykładni art. 31 ust. 2 lit. b rozporządzenia 2021/1060. Uzasadnił to wówczas obawami, które dotyczyły dążenia polskich władz do wprowadzenia zasad w regulacjach dotyczących wyboru LSR, które pozwolą na tworzenie nowych LGD przez instytucje państwowe. Jego zdaniem takie rozwiązanie mogło przyczynić się do utraty podejścia oddolnego, jednej z kluczowych zasad LEADER, która jako kluczowa ma być również planowana do wdrożenia w ramach Planu Strategicznego Wspólnej Polityki Rolnej. Wskazał również, że zwiększenie roli instytucji państwowych w LGD osłabi partycypacyjny charakter LSR i może zachwiać

osiągniętą równowagą i wspólnym wysiłkiem różnych sektorów na rzecz zrównoważonego rozwoju obszaru. Zmniejszy to wpływ społeczności lokalnych na kształtowanie ich środowiska życia i będzie krokiem wstecz po dziesięć lat udanego wdrażania podejścia LEADER w Polsce.

W odpowiedzi z dnia 23 lutego 2022 r., załączonej do ww. wyjaśnień Prezesa Polskiej Sieci LGD, DG AGRI zajęła następujące stanowisko: *„Therefore, the participation of local authorities (municipalities, districts etc. as appropriate) is required, together with the participation of representatives of private interests, by the Common Provision Regulation”, tj.: „Dlatego też udział władz lokalnych (gmin, okręgów etc. odpowiednio) wraz z udziałem przedstawicieli sektora prywatnego jest wymagany rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów”.* Prezes Polskiej Sieci LGD wskazał również, że odpowiedź DG AGRI musiała: *„być w pewnym stopniu ogólna, tak aby wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej mogły ją odnieść do wewnętrznej sytuacji w kraju. Dlatego użyte zostało sformułowanie „municipalities, districts etc. as appropriate”, ponieważ w niektórych państwach Unii Europejskiej najniższy szczebel samorządowy, to powiat, np. Irlandia. Niemniej jednak sektor publiczny reprezentowany w LGD powinien być jak najbliżej społeczności lokalnej, odpowiednio więc w Polsce powinna to być gmina.”*

(akta kontroli str. 787-792, 804-834)

1.6. Skutki stanowiska Komisji Europejskiej

Z inicjatywy Prezesa Polskiej Sieci LGD¹⁴, w dniu 23 lutego 2022 r. Ministerstwo otrzymało do wiadomości ww. odpowiedź DG AGRI. Reakcją na zaprezentowane w tym piśmie stanowisko było dodanie w dokumentacji konkursowej na wybór LSR zapisów, w szczególności w §3 ust. 4 wzoru umowy ramowej¹⁵, dotyczących tego, że: *„W terminie 60 dni od dnia zawarcia umowy ramowej LGD jest zobowiązana dostarczyć do Zarządu Województwa dokumenty potwierdzające członkostwo wszystkich gmin objętych obszarem LSR, jeżeli dokumenty te nie zostały załączone do wniosku o wybór LSR w ramach konkursu na wybór LSR. W przypadku braku uchwały rady gminy LGD jest zobowiązana dostarczyć do Zarządu Województwa uchwałę rady powiatu na obszarze którego położona jest ta gmina, o członkostwie powiatu w LGD”.*

Zapisy te, według zeznań ówczesnego Zastępcy Dyrektora Departamentu WPR, przed otrzymaniem do wiadomości ww. odpowiedzi DG AGRI, nie były w ogóle brane pod uwagę. Dyrektor ten zeznał bowiem, że: *„na etapie prac nad zmianą ustawy RLKS nie planowane były zapisy umowy ramowej dotyczące dostarczenia uchwał gmin lub powiatów o przystąpieniu do LGD”* oraz że: *„zostało to wprowadzone do umowy ramowej w efekcie pisma ze stycznia 2022 r. Polskiej Sieci LGD do Komisji Europejskiej i otrzymanej odpowiedzi. Odpowiedź przyszła w języku angielskim”.* Zeznał też, że nie pamiętał czy przyszła wersja polska tej odpowiedzi, a także że nie przypomina sobie, aby zlecano tłumaczenie tej odpowiedzi.

Wprowadzona przez Ministerstwo zmiana w załączniku nr 2 do Regulaminu konkursu na wybór LSR spowodowała, że nie tylko nie wymagano członkostwa gmin w LGD na etapie konkursu, ale również umożliwiono zastąpienie gmin powiatami po przeprowadzonym konkursie i zawarciu umowy ramowej z wybraną LGD. Jak wyjaśnił Prezes Polskiej Sieci LGD, jego zdaniem: *„w Polsce najniższym szczeblem*

¹⁴ Prezes Polskiej Sieci LGD w dniu otrzymania odpowiedzi od Dyrektora Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi Komisji Europejskiej przesłał ją za pośrednictwem poczty elektronicznej do ówczesnej Pani Dyrektora Departamentu WPR oraz Zastępcy Dyrektora Departamentu WPR, a także do Naczelniczki Wydziału Aktywizacji Obszarów Wiejskich Departamentu WPR.

¹⁵ Umowa ramowa była zawierana przez samorządy województw z LGD, których LSR zostały wybrane do realizacji w drodze konkursu. Jej projekt został opracowany w Ministerstwie i w dniu 1 marca 2023 r. uzgodniony z zarządami województw, będącymi Instytucjami Zarządzającymi w ramach Programów Regionalnych.

samorządowym jest gmina, to regulamin wyboru LSR oraz tzw. umowa ramowa nie powinna dopuszczać możliwości zastąpienia gminy powiatem”.

(akta kontroli str. 804-834, 839-890, 900-909)

1.7. Przyczyny zmiany ustawy RLKS

W sprawie głównych przyczyn zmian legislacyjnych dotyczących tworzenia nowych LGD Sekretarz Stanu Pan Stefan Krajewski, działając z upoważnienia Ministra, wyjaśnił, że zmiany te wynikały z potrzeby ograniczenia nadmiernego wpływu grupy interesu sektora publicznego na działalność LGD oraz ze zbyt dużego uzależnienia od decyzji osób reprezentujących gminę jako osobę prawną w przypadku podejmowania przez gminę decyzji o przystąpieniu, lub jego braku, do LGD. Jednocześnie Sekretarz Stanu wyjaśnił, że nie ma wątpliwości, że potrzeby gmin są ważne i powinny być odzwierciedlone w LSR, która została wybrana i będzie wdrażana na ich obszarze.

(akta kontroli str. 28-56)

Z wyjaśnień Sekretarza Stanu – Pana Stefana Krajewskiego, zeznań byłego Ministra – Pana Grzegorza Pudy, zeznań byłej Dyrektora Departamentu WPR oraz obecnego Dyrektora Departamentu WPR, głównym uzasadnieniem zmian w ustawie RLKS dotyczących zniesienia obligatoryjnego członkostwa gmin w LGD były rekomendacje wynikające z badania ewaluacyjnego pod nazwą *„Określenie optymalnego modelu funkcjonowania Lokalnych Grup Działania w nowej perspektywie finansowej oraz ocena jakości i efektywności ich funkcjonowania”*¹⁶ (dalej: raport). Zdaniem ww. osób w dokumencie tym wskazano na nadmierny wpływ grupy interesu sektora publicznego na działalność LGD oraz zbyt duże uzależnienie od decyzji osób reprezentujących gminę jako osobę prawną, w przypadku podejmowania przez gminę decyzji o przystąpieniu (lub jego braku) do LGD. Przestanki te były zdaniem ww. osób podstawą do projektowania odmiennych, w stosunku do obowiązujących w poprzednich okresach programowania, zasad przygotowania i wyboru LSR.

Przeprowadzona przez kontrolerów NIK analiza raportu wykazała, że niecelowym było dokonanie zmian w systemie wdrażania rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, który pierwotnie określony został w ustawie RLKS. Nie rekomendowano w nim bowiem zniesienia przepisu tej ustawy w zakresie obligatoryjnego członkostwa gmin w LGD. Odnotowano w nim wprawdzie uwagę o: *„nadmiernym wpływie sektora publicznego na działania LGD”*, jednak jednocześnie wskazano, że: *„to gminy są często inicjatorami stowarzyszeń LGD i mimo realizacji zapisów o zrównoważonym sektorowo udziale we wszystkich organach stowarzyszenia (a szczególnie w Radzie) pozostają w nim naturalnie silnym partnerem”*. W zawartych w raporcie rekomendacjach odnotowano, że: *„sieć już funkcjonuje od dłuższego czasu i rewolucja w systemie nie przysłuży się zwiększeniu efektywności i jakości jej funkcjonowania”*. Ponadto, w części dotyczącej procesu tworzenia LSR, jakości LSR oraz procedury naboru LGD, wskazano, że elementem jednego z czterech etapów ww. procesu jest założenie, że nabór nie ma charakteru konkursowego oraz, że przy założeniu *„jedna gmina = jedna LSR”* nie występuje konkurencja pomiędzy LGD na danym obszarze. Co więcej, raport ten wskazywał, że: *„podział sektorowy członków LGD nie był równomierny. Najmniejszą liczbę członków LGD stanowił sektor publiczny, który w 72% LGD stanowił mniej niż 20% wszystkich członków. Dobrze reprezentowanym sektorem byli mieszkańcy, którzy w 25% stowarzyszeń stanowili więcej niż 50% członków. W większości LGD sektor społeczny i gospodarczy stanowił maksymalnie 50% wszystkich członków”*. W raporcie wskazano również, że: *„pomimo stosunkowo najmniejszej reprezentacji sektora publicznego w LGD, miał on największy wpływ na decyzje podejmowane w ramach rady czy na działania samej*

¹⁶ Raport końcowy z tego badania został przedłożony w sierpniu 2019 r.

LGD". Niemniej w raporcie tym wskazano, że: „LGD składały się z odpowiednio dobranych instytucji i osób co oznaczało, że LGD składały się z jednostek samorządu terytorialnego zdolnych do dobrej i sprawiedliwej terytorialnie współpracy, która umożliwia osiągnięcie konkretnego celu stowarzyszenia”.

W raporcie tym zawarta została następująca rekomendacja odnosząca się do kwestii nadmiernego wpływu sektora publicznego na działania LGD: „Rekomendujemy rozważenie, aby w skład zarządu nie wchodziła przedstawiciele samorządów lokalnych lub – w wersji mniej radykalnej – aby prezesem zarządu była osoba wywodząca się z sektora społecznego, posiadająca doświadczenie w kierowaniu organizacjami społecznymi.”

(akta kontroli str. 28-56, 891-915, 943-1050)

1.8. Skutki zmiany ustawy RLKS

1.8.1. Wypowiedzenie umów ramowych

Jednym ze skutków wyżej opisanej wprowadzonej zmiany w ustawie RLKS jaki wystąpił na terenie dwóch województw – podlaskie i małopolskie było wypowiedzenie pięciu umów ramowych na łączną kwotę wsparcia wynoszącą 32,1 mln euro. Powodem ich rozwiązania był brak wykonania przez pięć nowych LGD obowiązku, o którym mowa w § 3 ust. 4 tych umów, tj. niedostarczenie stosownych uchwał rad gmin lub rad powiatów. W konsekwencji obszar 51 gmin pozbawiony został wsparcia w ramach RLKS (z czego 40 gmin dotyczyło województwa podlaskiego i 11 małopolskiego).

Na terenie województwa lubelskiego trzy nowe LGD, których LSR zostały wybrane do realizacji dostarczyły zarządowi województwa uchwały rad powiatów¹⁷ o członkostwie tych powiatów w LGD bez wcześniejszego wystąpienia do właściwych rad gmin o podjęcie stosownych uchwał.

W efekcie ww. okoliczności w trzech województwach (małopolskie, lubelskie oraz podlaskie) niektóre gminy zostały wbrew swej woli objęte wybraną w konkursie LSR opracowaną przez LGD, których członkami te gminy nie były i nie chciały być, a także nie zgadzały się z wybraną LSR lub nawet nie znały jej treści.

(akta kontroli str. 1163-1175)

W toku kontroli na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wystąpiono do 60 gmin z terenu ww. trzech województw, które m.in. nie podjęły uchwał o członkostwie w nowych LGD lub wobec których uchwałę taką podjęły rady powiatów, o udzielenie informacji dotyczących: ich oceny zmian ustawy RLKS w zakresie zniesienia obowiązku członkostwa gmin w LGD na etapie opracowania, składania i wyboru LSR przygotowanej przez tę LGD; faktycznego ubiegania się LGD o podjęcie przez rady tych gmin uchwał w sprawie członkostwa w LGD; oraz kierunków zmian jakie zdaniem przedstawicieli tych gmin są potrzebne w tym obszarze. Spośród wszystkich 60 odpowiedzi, w 50 przypadkach (ponad 83%) ww. zmiana ustawy RLKS została oceniona negatywnie, w sześciu zmiany te zostały oceniono pozytywnie, zaś w pozostałych czterech nie zajęto jednoznacznego stanowiska. Wśród odpowiedzi negatywnie oceniających ww. zmianę ustawy RLKS podano, np. że:

- „Umożliwienie na etapie składania LSR reprezentowania sektora publicznego na poziomie gminy przez jednego radnego spowodowało konflikt z uchwałą podjętą przez demokratycznie wybraną radę gminy o członkostwie w LGD, z którym gmina współpracuje od lat.”¹⁸,

¹⁷ Radzyńskiego, łukowskiego i biłgorajskiego.

¹⁸ Wójt Gminy Krzywda, Wójt Gminy Serokomla.

- „Gminy powinny mieć wpływ na określanie celów i kierunków swojego rozwoju, ponieważ znają najlepiej potrzeby i możliwości swojego terenu, mogą dostosować dokumenty planistyczne do strategii (...). Dlatego powinny obligatoryjnie brać udział i współpracować z LGD na każdym etapie dotyczącym LSR. W przeciwnym przypadku dochodzi do ograniczenia samodzielności gmin.”¹⁹,
- Zdaniem Wójta Gminy Stoczek Łukowski, zmiany w ustawie RLKS ograniczyły samodzielność gminy. Uzasadnił to tym, że to: „mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (...) lub za pośrednictwem organów gminy, tak więc brak obowiązku uchwał rad gmin na etapie składania LSR, a także dopuszczenie do podpisania umowy na wdrożenie LSR przez nowopowstałe LGD bez udziału uchwał rad gmin wyklucza mieszkańców gminy z etapu tworzenia strategii i zatwierdzenia jej celów i priorytetów, a co za tym idzie strategię takie nie wyrażają potrzeb lokalnych społeczności.” Wójt wskazał ponadto, że: „wszystkie szczeble samorządu terytorialnego w Polsce są od siebie niezależne, stąd inne jednostki samorządu terytorialnego, w tym przypadku samorząd powiatowy, nie może decydować o przystąpieniu przez gminę do LGD lub o realizacji na terenie gminy LSR.”,
- Wójt Gminy Trzebieszów ocenił zmiany ustawy RLKS jako ograniczające samodzielność gmin. Uzasadnił to tym, że: „Wcześniej, konieczność podjęcia przez gminy uchwał o przystąpieniu do LGD stanowiły ważny element demokratycznego procesu decyzyjnego. Umożliwienie na etapie składania LSR, reprezentowania sektora publicznego na poziomie gminy przez jedną osobę (w przypadku Gminy Trzebieszów przez radnego powiatowego niebędącego mieszkańcem gminy), spowodowało konflikt z uchwałą podjętą przez demokratycznie wybraną radę gminy o członkostwie w LGD (...).” Odnosił się również do zastępowania decyzji rady gminy decyzją rady powiatu o członkostwie powiatu w LGD, na obszarze którego położona jest ta gmina, wskazując, że: „obecnie nie występuje norma prawna o charakterze powszechnie obowiązującym, która umożliwiłaby działanie powiatu w zakresie określonym regulaminem, tj. składanie oświadczeń woli o przyłączeniu do LGD bezpośrednio przez powiat w drodze uchwały z pominięciem gminy.”,
- Burmistrz Goraja, Burmistrz Tarnobrzegu oraz Wójt Gminy Obsza wskazali, że: „Rozwiązanie prawne przewidujące możliwość wyboru przez samorząd województwa LSR, na zakres której gmina nie miała wpływu, istotnie narusza samodzielność publicznoprawną gminy. Zasada samodzielności samorządu terytorialnego ma osadzenie w art. 16 Konstytucji, a w przypadku gminy uregulowana została w art. 2 ustawy o samorządzie gminnym.” Burmistrz Goraja podkreślił również, że: „Gmina Goraj w tym samym czasie kiedy opracowywana była nowa LSR, przygotowywała nową Strategię Rozwoju Gminy Goraj na lata 2023-2030. Nie podjęto z nami żadnych konsultacji, które umożliwiłyby partycypację w tworzeniu LSR, zgłaszaniu potrzeb inwestycyjnych czy społecznych, które byłyby spójne z działaniami strategicznymi gminy.”,
- W ocenie Burmistrza Józefowa: „dopuszczenie możliwości tworzenia konkurencyjnych LGD w obrębie tego samego obszaru jest rozwiązaniem, które zawiera w sobie cele polityczne (...).” Wskazał, że „dotychczasowy system opracowywania i wdrażania Strategii przez LGD, których obligatoryjnym członkiem była gmina był systemem zapewniającym transparentność podejmowanych działań. Wprowadzone w ustawie zmiany dopuściły sytuację, w których pojedyncza osoba np. sołtys, radny gminy czy radny powiatu, bez

¹⁹ Gmina Stanin.

wiedzy władz i organów stanowiących gminy, mógł reprezentować gminę w nowoutworzonej LGD.”,

- Wójt Gminy Wiśniowa uważa, że zmiana ustawy RLKS: „może okazać się bardzo niekorzystna dla gmin, które są i powinny pozostać ważnym elementem trójsektorowego stowarzyszenia jakim są LGD. Brak udziału jst w pracach nad przygotowaniem i opracowaniem LSR może spowodować oderwanie dokumentu od rzeczywistości i w efekcie trudności z jego wdrażaniem oraz znikomym oddziaływaniem na nasz obszar.”,
- Burmistrz Lipska wskazał, że jego: „gmina została wpisana w obszar działania nowoutworzonego LGD, które nie miało doświadczenia w działalności, a LSR, które miało być opracowane nie do końca odpowiadało na wyzwania i problemy definiowane przez gminę jako konieczne do rozwiązania.”,
- „Sposób przygotowania i składania LSR w żaden sposób nie ułatwił konkurencyjności wśród LGD, a wręcz odwrotnie – konkurencyjność ta została całkowicie zaburzona poprzez dopuszczenie szeregu ułatwień dla nowopowstałych LGD. Te ułatwienia w szczególności to: brak obowiązku zaangażowania organów gminy w proces tworzenia LSR, brak obowiązku dostarczenia uchwał na etapie tworzenia, składania i wyboru LSR, dopuszczenie do podpisania umowy na wdrażanie LSR przez LGD, która nie legitymuje się członkostwem gminy w swoich strukturach.”²⁰,
- „Opracowanie LSR bez udziału samorządu mija się z celem oddolności inicjatywy i trójsektorowego partnerstwa czyli społecznego, gospodarczego i samorządowego – zasad leżących u podstawy funkcjonowania LGD (...). Zniesienie obligatoryjności udziału sektora samorządowego w strukturach członkowskich LGD stoi w jawnej sprzeczności z samą ideą stojącą za funkcjonowaniem tych grup.”²¹.

(akta kontroli str. 1176-1349)

1.8.2. Jakość zgłoszonych do konkursu LSR

Na terenie czterech województw, tj. lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego i podlaskiego²², spośród 22 LSR opracowanych przez nowe LGD (bez udziału wszystkich gmin położonych na obszarach objętych tymi strategiami) 14 nie zostało wybranych do realizacji. Otrzymały one punktację: od 38,94 pkt. do 71,05 pkt. (9 LSR) i od 79,29 pkt. do 92,56 pkt. (5 LSR).

W przypadku woj. łódzkiego po zmianie ustawy RLKS, w okresie od 8 marca 2022 r. do 31 lipca 2022 r., powstało 10 nowych LGD, które opracowały i złożyły LSR do konkursu. Żadna z nich nie została jednak wybrana przez samorząd województwa do realizacji, a uzyskane przez te LSR punkty wyniosły od 38,94 pkt. do 83,18 pkt., przy czym siedem z tych LSR zostały ocenione poniżej 70 punktów. Do realizacji w tym województwie zostały wybrane tylko LSR opracowane i złożone przez „stare” LGD²³, a liczba punktów przyznanych tym LSR wyniosła od 70,35 pkt. do 88,63 pkt.

(akta kontroli str. 1488-1536)

Analiza dokumentów pozyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z Podlaskiej Sieci LGD wykazała, że samorząd województwa podlaskiego wzywał nowe LGD do uzupełnienia braków, usunięcia uchybień, złożenia wyjaśnień lub dokumentów wskazując przy tym w jednym przypadku 33 braki, uchybienia czy

²⁰ Burmistrz Choroszczy, Burmistrz Suraża oraz Burmistrz Tykocina.

²¹ Wójt Gminy Raczki.

²² Są to województwa, na terenie których wystąpiły tzw. konflikty obszarowe LSR. W całym kraju po zmianie ustawy RLKS zarejestrowano łącznie 27 nowych LGD, których LSR zostały ocenione w konkursach na wybór LSR.

²³ Utworzonych przed 29 stycznia 2022 r. (przed wejściem w życie zmiany ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przedłużeniem realizacji programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020).

zagadnienia wymagające wyjaśnień²⁴, w drugim przypadku 24 braki, uchybienia etc.²⁵, w trzecim – 34²⁶ oraz w czwartym – 26²⁷. Wezwania te dotyczyły m.in. braku podpisów osób upoważnionych do reprezentowania LGD, braku opisu działań planu komunikacji, braku uchwał LGD o zatwierdzeniu LSR, braku danych dotyczących liczby mieszkańców, błędów w opisie charakterystyki partnerstwa lokalnego, błędnych wartości wskaźników, braku wskazania celów szczegółowych, niewłaściwych formularzy dokumentów, błędów opisu przedsięwzięć, niezgodnych nazw wskaźników rezultatu z regulaminem konkursu, błędnych kwot wsparcia. W przypadku jednej z LGD²⁸, ww. samorząd województwa wezwał ją natomiast do uzupełnienia czterech braków polegających m.in. na: braku uwzględnienia podrozdziałów w spisie treści oraz braku podpisu pod załącznikiem do wniosku (uchwałą nr XXIX/464/08 Rady Miejskiej w Łapach z dnia 24 października 2008 r. w sprawie przystąpienia Miasta i Gminy Łapy do Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania N.A.R.E.W. Narwiańska Akcja Rozwoju Ekonomicznego Wsi).

(akta kontroli str. 1353-1382)

Ponadto z informacji uzyskanych z 60 gmin, wskazanych w punkcie 1.7.1 wystąpienia pokontrolnego wynika, że w przypadku 53 gmin (88%), nowe LGD nie konsultowały z nimi LSR zarówno na etapie jej opracowania, jak i na etapie jej złożenia do udziału w konkursie. Wystąpiły również przypadki, że gminom objętym obszarem LSR nie przedstawiano tych strategii nawet po ich wyborze do realizacji. W przypadku 33 z ww. gmin nowe LGD nie zgłosiły się do nich w sprawie podjęcia ewentualnych uchwał o przystąpieniu do tych LGD, w miejsce których zostały pozyskane uchwały rad powiatów w sprawie członkostwa powiatów²⁹ w nowych LGD obejmujących tereny tych gmin ujętych w LSR. W przypadku pozostałych 27 gmin nowe LGD zaczęły ubiegać się o podjęcie uchwał gmin po zawarciu umów ramowych z samorządem województwa. Spośród ww. 60 gmin 54 nie podjęły uchwały o członkostwie w nowych LGD, a jako powody tego podano np., że w przypadku:

- Gminy Suwałki: „przedmiotowej uchwały samorząd (...) zdecydował się nie podejmować z kilku powodów. Na etapie wnioskowania przez LGD Fundusz Suwalski³⁰ o podjęcie uchwały w sprawie przystąpienia do LGD nie znaleźliśmy nawet ujętych w LSR celów, przedsięwzięć, sposobu podziału środków itp. W związku z tym Urząd Gminy Suwałki dwukrotnie w formie mailowej zwracał się do LGD Fundusz Suwalski z prośbą o umożliwienie zapoznania się z treścią LSR. Jednakże do dzisiaj³¹ nie uzyskano odpowiedzi. W związku z tym Gmina Suwałki samodzielnie starała się uzyskać dostęp do LSR, co nastąpiło w dużo późniejszym okresie, a mianowicie dopiero po publikacji dokumentu na stronie internetowej LGD Fundusz Suwalski. Po przeanalizowaniu treści LSR niestety stwierdziliśmy, że nie ma w dokumencie zapisów dotyczących działań w zakresie rewitalizacji obszaru objętego strategią, co dla naszego samorządu jest priorytetem w obecnej perspektywie finansowania projektów ze środków Unii Europejskiej. Nadmienić należy, że LGD Fundusz Suwalski w procesie tworzenia LSR nigdy nie przeprowadził analizy naszych potrzeb i oczekiwań rozwojowych (...).”
- Gminy Filipów nie odnaleziono: „korespondencji z LGD Fundusz Suwalski odnośnie podjęcia stosownej uchwały o przystąpieniu do tego LGD. W dniu 30

²⁴ Stowarzyszenie LGD Nasza Augustowska, data rejestracji 13 kwietnia 2022 r.

²⁵ Stowarzyszenie LGD Fundusz Suwalski, data rejestracji 13 kwietnia 2022 r.

²⁶ Stowarzyszenie LGD Przyjazne Podlasie, data rejestracji 29 kwietnia 2022 r.

²⁷ Stowarzyszenie LGD Sąsiedzka Dolina, data rejestracji 24 maja 2022 r.

²⁸ Stowarzyszenie N.A.R.E.W. Narwiańska Akcja Rozwoju Ekonomicznego Wsi.

²⁹ Uchwała Nr LXXIII/335/2024 Rady Powiatu Radzyńskiego z dnia 9 lutego 2024 r., Uchwała Nr XLVI/429/2024 Rady Powiatu Łukowskiego z dnia 9 lutego 2024 r. oraz Uchwała Nr LIX/416/2024 Rady Powiatu w Biłgoraju z dnia 8 lutego 2024 r.

³⁰ Nowe LGD.

³¹ 14 maja 2024 r.

stycznia 2024 r. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku zwrócił się do naszego samorządu o dostarczenie dokumentów potwierdzających członkostwo w LGD. Z przedmiotowego pisma wynika, że brak członkostwa będzie skutkować koniecznością rozwiązania umowy ramowej oraz utratą dostępu do środków finansowych dla podmiotów z obszaru całej LSR. Uchwały w tym zakresie samorząd Gminy Filipów zdecydował się nie podejmować z tego powodu, że nie znaliśmy nawet ujętych w LSR celów, przedsięwzięć, sposobu podziału środków itp. Gmina Filipów samodzielnie starała się uzyskać dostęp do LSR, co nastąpiło w dużo późniejszym okresie, a mianowicie dopiero po publikacji dokumentu na stronie internetowej LGD Fundusz Suwalski.”,

- Gminy Kąkolewnica, Gminy Serokomla oraz Gminy Ulan-Majorat: „nowopowstała LGD Miś przygotowując LSR nie kontaktowała się z nami, nie przeprowadziła analizy potrzeb w szczególności dotyczącej finansowania z EFRR, która dotyczy głównie samorządów tym samym stwarzając niekorzystny obraz współpracy z naszą gminą”. Ponadto Wójt Gminy Kąkolewnica oraz Wójt Gminy Ulan-Majorat poinformowali, że nowa LGD Miś: „nie kontaktowała się przez cały proces tworzenia LSR z gminą, nie udostępniono gminie żadnych dokumentów dotyczących funkcjonowania w postaci statutu czy regulaminu. Nowa LGD nie przedstawiła przedsięwzięć zaplanowanych do realizacji w ramach LSR, nie uczestniczyliśmy (ani podległe nam podmioty) w tworzeniu tej Strategii i nie były z nami konsultowane jej zapisy, nie posiadamy w związku z tym jako samorząd gminy wiedzy na temat założeń dotyczących działań tej LGD oraz tego, jakie potrzeby naszych gminnych społeczności będą realizowane i jakie działania przewidziano do realizacji (...)”.
- Gminy Trzebieszów: „na ten moment³² nowa grupa nie angażowała i nie angażuje władz lokalnych w sposób adekwatny do potrzeb społeczności lokalnej. Brak komunikacji, wglądu w statut, regulaminy czy plany działalności uniemożliwiają odpowiednie przygotowanie się do podjęcia decyzji o przystąpieniu do organizacji. Ponadto nowopowstałe LGD do dnia dzisiejszego nie złożyło wniosku o podjęcie uchwały przez Radę Gminy Trzebieszów do przystąpienia do LGD.”,
- Gminy Miejsko-Wiejskiej Choroszcz, Gminy Miejsko-Wiejskiej Tykocin oraz Gminy Miejsko-Wiejskiej Suraz: „Nowopowstałe LGD o podjęcie uchwały przez radę gminy zaczęło ubiegać się dopiero po wyborze tych LGD i podpisaniu umowy na wdrażanie LSR. Wcześniej kontakt nowych LGD z gminą ograniczał się do prośby o udostępnienie sali na przeprowadzenie konsultacji. Uchwała rady gminy nie została podjęta z następujących przyczyn (...): - władze gminy nie posiadały wiedzy na temat nowych LGD (nie wiedzieliśmy kto reprezentuje podmiot, kto jest członkiem, gdzie jest siedziba, jaki jest cel działalności, jaka jest rola gminy w tych strukturach); - nowopowstałe LGD nie kontaktowały się przez cały proces tworzenia LSR z gminą i ich władzami; - nie były udostępnione dokumenty dotyczące funkcjonowania tych podmiotów: statut, regulaminy itp.; - nie zostaliśmy zapoznani z przedsięwzięciami zaplanowanym do realizacji w ramach LSR, nie uczestniczyliśmy w tworzeniu tej Strategii i nie były z nami konsultowane jej zapisy, nie dysponowaliśmy więc wiedzą na temat założeń dotyczących działań LGD oraz tego, jakie potrzeby naszych gminnych społeczności będą realizowane (...)”.
- Gminy Bargłów Kościelny: „Główną przyczyną nie podjęcia uchwały był brak możliwości udziału gminy w opracowywaniu LSR, w jej konsultowaniu. Gmina nie знаła treści LSR, LGD Nasza Augustowszczyzna, na której realizację LGD

³² Maj 2024 r.

podpisała umowę w dniu 4 stycznia 2024 r. Gmina Bargłów Kościelny nie miała wiedzy w jakich przedsięwzięciach podczas realizacji LSR mogłaby brać udział.”.

Gminy, które podjęły wspomniane wcześniej uchwały o przystąpieniu do nowych LGD w niektórych przypadkach wskazały, że:

- *„Niepodjęcie stosownej uchwały o przystąpieniu do nowej grupy spowodowałoby brak bezpośredniej możliwości decydowania o środkach finansowych skierowanych do jednostki, a decyzje w tym zakresie podejmowałby powiat. Mogłoby to spowodować utratę dofinansowania do realizowanych przedsięwzięć.”* – Gmina Księżpol,
- *„W przypadku naszej gminy uchwała taka została podjęta z uwagi, że LGD Ziemi Myślenickiej zostało wybrane do realizacji LSR i podpisało umowę ramową. W tym przypadku nie chcieliśmy zostać tzw. białą plamą nie objętą żadną LSR.”* – Gmina Mszana Dolna,
- *„Zmiany w ustawie RLKS (...) w naszej ocenie wpłynęły negatywnie na samodzielność i decyzyjność gmin przy opracowaniu LSR i w tym zakresie widać jasno potrzebę zmian. LGD, której LSR została wybrana, ubiegała się o podjęcie przez Radę Gminy uchwały w sprawie przystąpienia do LGD i taka uchwała została podjęta.”* – Gmina Szypliszki.

(akta kontroli str. 1176-1349)

Z uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK informacji od Prezes Podlaskiej Sieci LGD wynika, że LGD Sąsiedzka Dolina opracowując LSR nie zrealizowała obowiązkowych spotkań konsultacyjnych ze społecznością lokalną, tj. obowiązku koniecznego do otrzymania płatności w ramach wsparcia przygotowawczego. Z otrzymanych przez NIK dokumentów wynika, że ww. nowa LGD zorganizowała dwa spotkania konsultacyjne odpowiednio w dniu 29 września 2022 r. w Domu Kultury w Poświętnem oraz 6 października 2022 r. w Gminnym Ośrodku Kultury w Krypie. Niemniej, w spotkaniach tych jedynymi obecnymi osobami, poza przedstawicielami LGD, byli pracownicy tych placówek, którzy udostępniili lokal na te spotkania. Pracownicy ci przekazali, że: *„Przedstawiciel LGD Sąsiedzka Dolina nie przedstawił mi żadnych planów, projektów, planowanych działań, ani też nie pytał mnie o moje pomysły na rozwój mojej gminy”* oraz: *„Osoba prowadząca nie przedstawiła prezentacji odnośnie strategii, ani szczegółowych informacji ponieważ nie było odbiorców.”*

(akta kontroli str. 1353-1382)

1.8.3. Oddziaływanie na konkurencyjność

Na terenie województwa łódzkiego żadna z 10 LSR opracowanych i złożonych do konkursu przez „nowe” LGD nie została wybrana przez samorząd województwa do realizacji. Z uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK informacji od Prezesa Łódzkiej Sieci LGD wynika, że zmiana ustawy RLKS: *„w żaden sposób nie przyczyniła się do zwiększenia konkurencyjności pomiędzy LGD w tworzeniu LSR, a jedynie spowodowała niejasne zaangażowanie się w proces tworzenia nowych LGD konkretnych środowisk politycznych.”* W jego ocenie: *„nowelizacja RLKS choć kładła nacisk na zwiększenie konkurencyjności, w istocie zawierała „mechanizmy korygujące” na wypadek niewłaściwego wyniku naboru LSR. Takim środkiem był właśnie brak wymagania członkostwa władz lokalnych na etapie naboru i przesunięcie tego warunku na chwilę zawierania umowy wsparcia, a więc już po dokonany wyborze LSR. Rozwiązanie to wbrew intencji Ministerstwa nie powodowało ograniczenia wpływów politycznych (władz lokalnych) na przygotowanie LSR, lecz wręcz przeciwnie, dyscyplinowało gminy, które nie wyrażały woli przyłączenia się do nowoutworzonego LGD.”.*

Z kolei z informacji uzyskanych, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od Prezes Podlaskiej Sieci LGD również wynika, że: „zmiany wprowadzone do ww. ustawy³³, (...) w żaden sposób nie wpłynęły na wzrost konkurencyjności pomiędzy LGD podczas LSR. Wręcz odwrotnie: poprzez wprowadzenie szeregu ułatwień dla nowopowstałych grup, konkurencja ta została ewidentnie zaburzona.” Prezes Podlaskiej Sieci LGD zwróciła uwagę, że: „przed zmianami (na bazie poprzedniej ustawy) konkurencyjność była możliwa i praktykowana ale w „zdrowy” sposób. LGD konkurowały ze sobą zawartością i jakością LSRów (np. dbałość o spójność obszaru i jego całościowe potrzeby, innowacyjność rozwiązań i sposobów rozwiązywania problemów obszaru, dobór przedsięwzięć do zdiagnozowanych potrzeb i adekwatność budżetu, metody aktywizacji społeczności- atrakcyjność i efektywność tych metod itp.). LSRy były tworzone, ponieważ był to proces polegający na konsultacji i partycypacji trójsektorowych społeczności. Oczywiście w konkursach mogły brać udział również nowopowstałe LGD. Żaden przepis „starej” ustawy nie zakazywał powstawania stowarzyszeń jakimi są LGD i brania przez te LGD udziału w konkursie. Nie zakazywały też tego przepisy rozporządzenia unijnego 1303/2013 i nie zakazuje obecne rozporządzenie 2021/1060, które to, nota bene, nie różni się w zasadniczy sposób od poprzedniego tj. 1303/2013. Nie wprowadza nowych pojęć ani nowego rozumienia istoty LEADERa. Ten fakt należy podkreślić, gdyż pojawiała się retoryka ze strony Ministerstwa, że zmian ustawowych należało dokonać, bo zmieniły się przepisy unijne. Tak, zmieniły się. Tyle że zakres tych zmian można określić jako nieistotny ze względu na omawiany to temat: rozumienie RLKS i LGD pozostało takie same (por. art. 32- 35 rozporządzenie 1303/2013 i art. 31-34 rozporządzenie 2021/1060).”. Zdaniem Prezes Podlaskiej Sieci LGD: „sama konkurencyjność, we właściwym rozumieniu – zupełnie innym niż wprowadziła ustawa, jest jak najbardziej wskazana. Powinna motywować do nawiązywania jak najlepszej współpracy z podmiotami z danego obszaru, do tworzenia sieci kontaktów, do budowania partnerstw i potencjału.”.

(akta kontroli str. 1383-1442, 1353-1382, 1488-1536)

1.8.4. Potencjalne obszary sprzyjające mechanizmom korupcjogennym

W dniu 8 marca 2022 r. zostało zarejestrowane Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Nasza Ziemia. Jednym z członków tego stowarzyszenia był Robert Telus – były Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Poseł na Sejm RP. Wśród pozostałych członków, członków zarządu oraz członków komisji rewizyjnej znalazły się osoby powiązane z ww. byłym Ministrem, tj. np. dyrektor jego biura poselskiego, asystent społeczny w tym biurze. LSR tego Stowarzyszenia w wyniku oceny strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność nie została wybrana do realizacji poza przyznaniem pomocy w ramach wsparcia przygotowawczego na jej opracowanie.

Zdaniem NIK wystąpienie takich okoliczności może prowadzić do wystąpienia konfliktu interesów. Sytuacja, w której osoba pełniąca funkcję Ministra, do obowiązków którego należy nadzorowanie systemu wdrażania RLKS (w tym rozpatrywanie odwołań składanych w ramach konkursu na wybór LSR) może być jednocześnie członkiem LGD poddaje w wątpliwość bezstronność ewentualnych decyzji i podejmowanych przez taką osobę działań.

(akta kontroli str. 839-890, 1383-1442)

Wójt Gminy Ulan-Majorat przekazał, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, informacje dotyczące jednego z ekspertów powołanych do komisji do spraw wyboru LSR w województwie lubelskim. Ekspert ten dokonał oceny LSR złożonej przez nowe

³³ Ustawa RLKS.

LGD Miś i stare LGD Zapiecek. Wójt poinformował, że wspomniany ekspert³⁴ w czasie dokonywania oceny LSR był mieszkańcem Radzyna Podlaskiego, pełnił funkcję Prezesa Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych w Radzynie Podlaskiej, w którym 100% udziałów posiadało miasto Radzyna Podlaskie. Syn ówczesnego Burmistrza Radzyna Podlaskiego był natomiast członkiem Zarządu LGD Miś. Zdaniem Wójta Gminy Ulan-Majorat w przypadku ww. eksperta wystąpił stosunek zależności od ówczesnego Burmistrza Radzyna Podlaskiego, który zdaniem ww. wójta miał możliwość bezpośredniego wpływania na Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych w Radzynie Podlaskiej, a tym samym na wspomnianego wcześniej eksperta.

(akta kontroli str. 1176-1778, 1190-1231)

Z końcem stycznia 2024 r. Wojewoda Lubelski wydał postanowienie nadzorcze w sprawie unieważnienia dwóch uchwał Rady Powiatu Radzyńskiego: w sprawie wystąpienia powiatu ze stowarzyszenia LGD Zapiecek oraz w sprawie przystąpienia powiatu do stowarzyszenia LGD Miś³⁵. Powodem tego unieważnienia było to, że: *„w ocenie organu nadzoru przedmiotowe uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie z tym przepisem, radny nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego.”* Wojewoda Lubelski ustalił wówczas, że jeden z radnych Powiatu Radzyńskiego biorących udział w głosowaniu nad ww. uchwałami był wiceprezesem LGD Miś, drugi był członkiem komisji rewizyjnej w tym LGD, zaś dwóch kolejnych radnych było członkami rady tego stowarzyszenia. Wszyscy ci radni zagłosowali „za” w sprawie przyjęcia ww. uchwał.

(akta kontroli str. 1468-1472)

1.9. Kierunki dalszych zmian ustawy RLKS

W Ministerstwie prowadzony był monitoring funkcjonowania LGD w skutek zmian ustawy RLKS m.in. poprzez wymianę korespondencji pomiędzy Ministrem, a gminami czy LGD których LSR zostały zgłoszone do konkursu.

Sekretarz Stanu Pan Stefan Krajewski, działając z upoważnienia Ministra, udzielił wyjaśnień w sprawie dostrzeganych kierunków zmian do wprowadzenia w ustawie RLKS, które pozwoliłyby wyeliminować w przyszłości m.in. konflikty obszarowe oraz to, że niektóre gminy nie wyrażają woli przystąpienia do nowych, narzucanych im z góry LGD, przy jednoczesnym wskazaniu chęci dalszej współpracy z dotychczasowymi LGD. Wyjaśnił on, że obowiązujące przepisy przewidują mechanizmy rozstrzygania konfliktów obszarowych, poprzez kryteria wyboru LSR, a także przewidują dwa rozwiązania na wypadek gdyby w wyniku rozstrzygnięcia konkursu na wybór LSR oprócz wybranych LSR pozostały tzw. białe plamy³⁶. Rozwiązaniami tymi są: możliwość przyłączenia białych plam do wybranych LSR lub możliwość rozpisania kolejnego konkursu na wybór LSR, które obejmą białe plamy. Sekretarz Stanu wyjaśnił, że w jego ocenie te regulacje ustawowe są wystarczające, kompletne i nie budzą wątpliwości interpretacyjnych, co za tym idzie nie wymagają żadnej interwencji legislacyjnej. Jednocześnie podał, że zarysował się inny problem, tj. konieczność rozwiązania niektórych umów ramowych zawartych przez samorządy województw z LGD, których LSR zostały wybrane. Przyczyną tego jest niewypełnienie przez te LGD zobowiązań dotyczącego przedłożenia uchwał rad gmin lub powiatów w skutek niewyrażenia przez gminy/powiaty woli przystąpienia do tych LGD, a także brak chęci współpracy z tymi LGD. Sekretarz Stanu zauważył, że obowiązujące

³⁴ Ekspert był radnym powiatu radzyńskiego od 2018 r. do 7 lutego 2023 r., wicestarostą powiatu od 23 listopada 2018 do 10 września 2019 r.

³⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 30 stycznia 2024 r. PN-II.4131.58.2024.

³⁶ Gminy, których obszar nie został objęty żadną z wybranych LSR, mimo że gminy te zostały objęte LSR przedłożonymi do konkursu na wybór LSR.

przepisy ustawy RLKS nie przewidują ścieżki postępowania w przypadku zaistnienia wyżej opisanego problemu, gdyż prawodawca nie przewidział, przy wprowadzaniu do niej zmian tego, że lokalne władze nie będą zainteresowane współpracą z LGD, w których członkostwo tych gmin jest im narzucane, w zakresie realizacji wybranych LSR. Wobec tego w Ministerstwie dostrzeżono potrzebę zmiany przepisów ustawy RLKS w taki sposób, aby niezależnie od skutków woli władz lokalnych (gmin), realizacją podejścia LEADER/RLKS objąć możliwie największą część obszarów wiejskich w Polsce. Rozważana w związku z tym jest zmiana przepisów ustawy RLKS, która umożliwi przyłączanie obszarów do wybranych LSR i wybór kolejnych LSR także w odniesieniu do gmin, których obszar wprawdzie jest objęty LSR wybraną w konkursie na wybór LSR ale umowy ramowe zawarte pomiędzy samorządem województwa a LGD w następstwie tego wyboru – zostały rozwiązane.

(akta kontroli str. 1099-1102)

Potrzebę zmian w ustawie RLKS dostrzegli również posłowie na Sejm RP. W dniu 6 czerwca 2024 r. do Marszałka Sejmu RP złożony został poselski projekt zmiany ww. ustawy³⁷. W jego uzasadnieniu wskazano m.in., że: *„celem proponowanych zmian ustawowych jest usprawnienie i zwiększenie efektywności systemu wdrażania rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Przepisy obowiązującej ustawy nie regulują procedury postępowania w sytuacji, gdy dochodzi do konieczności rozwiązania niektórych umów ramowych, które zostały zawarte pomiędzy zarządem województwa a LGD. W konsekwencji część gmin kwalifikujących się do objęcia RLKS pozostaje bez możliwości skorzystania ze wsparcia oferowanego w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027, a w przypadku m.in. województwa podlaskiego i małopolskiego, także ze środków polityki spójności. Na gruncie obowiązującej ustawy ustawodawca nie przewidział sytuacji, w której gminy/powiaty nie wyrażą woli przystąpienia do LGD i współpracy z LGD. Stąd też istnieje pilna potrzeba nowelizacji ustawy, tak aby lokalne społeczności, niezależnie od skutków woli władz lokalnych, miały możliwość uczestnictwa w realizacji oddolnego podejścia jakim jest LEADER/RLKS”.*

(akta kontroli str. 1473-1483)

Z informacji uzyskanych podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z 60 gmin z terenu województw podlaskiego, lubelskiego i małopolskiego wynika, że 52³⁸ z nich dostrzega potrzebę zmian obecnie obowiązującej ustawy RLKS, przy czym 46 gmin³⁹ wskazuje na powrót do regulacji w zakresie obligatoryjnego członkostwa gmin w LGD jaki miał miejsce przed zmianą ustawy RLKS. Wśród tych 46 gmin osiem wskazało dodatkowo, że kierunek zmian powinien też uwzględniać zapewnienie aktywnego udziału gminy w opracowaniu, a następnie realizowaniu LSR. Jako przykład kierunku zmian należy wskazać, że zdaniem Wójta Gminy Nowinka *„Zmiany w zakresie przepisów dotyczących wyboru do realizacji LSR i samego funkcjonowania LGD powinny iść w kierunku przywrócenia stanu jaki istniał przed rokiem 2021 i zmianami wtedy przyjętymi. Powinno zostać przywrócone realne trójsektorowe partnerstwo na etapie tworzenia LGD, jego funkcjonowania i co najważniejsze w procesie opracowywania Lokalnych Strategii Rozwoju. Nadmienić należy, iż stan istniejący do 2021 roku wcale nie oznaczał braku konkurencyjności w procesie tworzenia LGD. Na naszym terenie w okresach wcześniejszych działały LGD „Kanał Augustowski i Dolina Rospudy”, „Nasza Suwalszczyzna”, „Sejneńszczyzna” i „Szelmę”, które w roku*

³⁷ Druk nr 496 – projekt ustawy o zmianie ustawy o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności.

³⁸ Cztery gminy nie miały zdania w sprawie kierunku zmian ustawy RLKS, oraz także cztery wskazały, że ich zdaniem zmiany aktualnie obowiązującej ustawy RLKS nie są potrzebne.

³⁹ Z przypadku pozostałych sześciu gmin, które dostrzegły kierunki zmian ustawy RLKS, wskazano m.in. na potrzebę doprecyzowania reguł i równego traktowania LGD, utworzenie zespołu doradczego do tworzenia LSR oraz prowadzenie konsultacji społecznych.

2015, po długotrwałym procesie konsultacyjnym wzięły udział w tworzeniu nowej grupy - „Suwalsko - Sejneńskiej” LGD. Jesteśmy w tej grupie jedyną gminą z powiatu augustowskiego i nasza przynależność do niej została poprzedzona dogłębną analizą jej sposobu powołania i organizacji. Działo się to oczywiście wszystko przy pełnej wiedzy samorządów lokalnych, przedstawicieli organizacji pozarządowych, przedsiębiorców i ogółu społeczności lokalnych. Podsumowując, zmiany przepisów powinny zostać ukierunkowane na przywrócenie podmiotowości sektora samorządowego w procesie tworzenia Lokalnych Grup Działania oraz opracowywania lokalnych dokumentów planistycznych (LSR).”

Z wyjaśnień uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK Prezesa Polskiej Sieci LGD wynika, że: „powinien być wprowadzony prawny zakaz zajmowania przez wójtów, burmistrzów funkcji w zarządzie i radzie LGD. Takie rozwiązanie stosujemy jako niepisana zasadę w mojej LGD. Co więcej jesteśmy umówieni, że wójtowie i burmistrzowie w ogóle nie są obecni w naszej grupie. Dlatego gminy reprezentowane są na podstawie uchwał rad lub pełnomocnictw wójta/burmistrza przez inne osoby fizyczne, najczęściej są to pracownicy jednostek gminnych. Osoby fizyczne, które pełnią u nas funkcję wójtów lub burmistrzów, nie są też członkami naszej LGD, jest to nasza niepisana zasada, która się sprawdza i z tego co wiem, jest też stosowane przez kilka grup.”

(akta kontroli str. 1176-1349, 804-808)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Przygotowana w Ministerstwie zmiana ustawy RLKS polegająca na zniesieniu obowiązku członkostwa gmin w LGD i umożliwieniu, aby sektor publiczny reprezentowany był w LGD nie przez przedstawicieli władz gminy, a każdego innego przedstawiciela publicznych interesów z obszaru działania danej LGD była niecelowa z punktu widzenia efektywności funkcjonowania systemu wdrażania RLKS. Po wejściu w życie przedmiotowej nowelizacji, Minister dokonał zmian w załączniku nr 2 do Regulaminu konkursu na wybór LSR, polegających na przyjęciu rozwiązań – w zakresie reprezentacji sektora publicznego – sprzecznych z przepisami rozporządzenia 2021/1060, a także negatywnie wpływających na zagwarantowaną w Konstytucji RP autonomię gmin.

Umożliwienie, aby sektor publiczny reprezentowany był w LGD nie przez przedstawicieli władz gminy, a przez osoby reprezentujące każdy inny podmiot publiczny z obszaru działania danej LGD (np. nadleśnictwo⁴⁰, bibliotekę publiczną, gminny ośrodek pomocy społecznej etc.) spowodowane było m.in. tym, że na etapie opracowania projektu zmiany ustawy RLKS użyte w art. 31 ust. 2 lit. b rozporządzenia 2021/1060 angielskie słowo „representatives” (przedstawiciele) zostało w Ministerstwie zinterpretowane nie jako organy przedstawicielskie danej jednostki samorządu terytorialnego, a jako każdą inną osobę pełniącą funkcję publiczną (np. sołtysa czy pojedynczego radnego) lub zatrudnioną w publicznej instytucji. Było to sprzeczne z przepisami art. 31 ust. 2 lit. b w zw. z art. 8 ust. 1 lit. a oraz punktem 14 preambuły ww. rozporządzenia 2021/1060. Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 2 lit. b tego rozporządzenia państwo członkowskie zapewnia, aby rozwój lokalny kierowany przez społeczność był kierowany przez LGD, w skład których wchodzi przedstawiciele publicznych i prywatnych lokalnych interesów społeczno-gospodarczych i w których żadna pojedyncza grupa interesów nie kontroluje procesu podejmowania decyzji. Kwestie partnerstwa uregulowane zostały natomiast w art. 8 tego rozporządzenia, w którego ust. 1, w lit. a-d wskazano, że wdrażane przez państwa członkowskie

⁴⁰ Przed końcem 2022 r. Minister dokonał zmiany załącznika nr 2 do Regulaminu konkursu na wybór LSR w zakresie dotyczącym katalogu podmiotów grupy interesu sektora publicznego, wyłączając z niego podmioty powiązane z administracją rządową.

partnerstwo obejmuje co najmniej następujących partnerów: władze regionalne, lokalne i miejskie oraz inne instytucje publiczne, partnerów gospodarczych i społecznych, właściwe podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie (m.in. organizacje pozarządowe), a w stosownych przypadkach również organizacje badawcze i uniwersytety. Stosownie natomiast do punktu 14 preambuły rozporządzenia 2021/1060: „kluczowym elementem wdrażania Funduszy jest zasada partnerstwa, której podstawę stanowi podejście oparte na wielopoziomowym zarządzaniu i która zapewnia udział władz regionalnych, lokalnych i miejskich oraz innych instytucji publicznych, społeczeństwa obywatelskiego, partnerów gospodarczych i społecznych oraz, w stosownych przypadkach, organizacji badawczych i uniwersytetów”.

Zgodnie z Konstytucją RP, gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, wykonującą wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 i 3). Z kolei art. 165 Konstytucji stanowi: „Ust. 1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. Ust. 2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”. Istotą LSR jest realizacja programów, przy pomocy środków europejskich, na terenach gmin, ukierunkowanych na rozwój tych gmin, zwłaszcza w obszarze wzrostu gospodarczego, ale również wzmacniania tożsamości lokalnej, ochrony dziedzictwa kulturowego. Funkcje te wpisują się w ustawowe zadania własne gmin, określone m.in. w art. 7 ust. 1 pkt 9 i 17-20 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴¹, zwłaszcza w kontekście kompetencji gminy do opracowywania strategii rozwoju gminy i strategii rozwoju ponadlokalnego (art. 10e-10g ustawy o samorządzie gminnym). Pozbawienie gmin wpływu na opracowanie LSR poprzez zniesienie obowiązku uczestnictwa gminy w LGD, wpłynęło na ograniczenie konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i zasady proporcjonalności (art. 165 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP), jak również konstytucyjnej zasady sprawowania władzy przez społeczności lokalne w formie przedstawicielskiej (art. 169 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego).

Przygotowanie ww. zmiany było również niecelowe, gdyż z opracowanego na zlecenie Ministerstwa raportu wynikało, że: „sieć już funkcjonuje od dłuższego czasu i rewolucja w systemie nie przysłuży się zwiększeniu efektywności i jakości jej funkcjonowania”. W dokumencie tym nie rekomendowano bowiem zmniejszenia wpływu przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego na funkcjonowanie LGD poprzez zmianę sposobu wyboru LSR. Zawarto w nim rekomendację, aby w skład zarządu LGD nie wchodził przedstawiciele samorządów lokalnych lub aby prezesem zarządu była osoba wywodząca się z sektora społecznego. Zdaniem autorów tego raportu regulacje takie zmniejszyłyby nadmierny wpływ sektora publicznego w LGD. Rekomendacji tej jednak nie wykorzystano.

IV. Wnioski

Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia wniosek o podjęcie działań zmierzających do zmiany ustawy RLKS w celu zapewnienia obligatoryjnego członkostwa przedstawicieli władz lokalnych szczebla gminnego w LGD opracowujących i realizujących LSR.

⁴¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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 Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Warszawa, 31 lipca 2024 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś
/ - /

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie
Mariusz Lenkiewicz
/podpisano elektronicznie/