Warszawa, 25.03.2017 r.

**OPINIA PRAWNA**

**NA TEMAT KONSEKWENCJI PRAWNYCH DLA LOKALNEJ GRUPY DZIAŁANIA „DOLINA STOBRAWY” ORAZ JEJ WNIOSKODAWCÓW WYNIKÓW KONTROLI DORAŹNEJ POD NAZWĄ „PRAWIDŁOWOŚĆ REALIZACJI LOKALNEJ STRATEGII ROZWOJU PRZEZ STOWARZYSZENIE LOKALNA GRUPA DZIAŁANIA „DOLINA STOBRAWY” W RAMACH PROW NA LATA 2014-2020”**

1. **WPROWADZENIE**
2. Niniejsza opinia została przygotowana na zlecenie Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania „Dolina Stobrawy” (dalej: „Stowarzyszenie” lub „LGD”) i ma na celu wskazanie konsekwencji prawnych, jakie wiążą się z ustaleniami kontroli doraźnej pn.: Prawidłowość realizacji Lokalnej Strategii Rozwoju przez Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Dolina Stobrawy” w ramach PROW na lata 2014-2020, która została przeprowadzona przez Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego. Przedmiotem niniejszej opinii jest w szczególności udzielenie odpowiedzi na pytanie jakie skutki dla LGD   
   i jej wnioskodawców mają ustalenia kontroli dotyczące naruszeń przepisów i zobowiązań, jakie wiążą LGD.
3. Autor niniejszej opinii sporządził ją w oparciu o przekazane przez LGD kopie dokumentów dotyczących oceny dokonanej przez Radę, tj. skan
4. Załącznika nr 1 do Raportu nr 08/01/2017 z dnia 16 marca 2017 r. – Wynik przeprowadzonych czynności kontrolnych, sporządzonego przez kontrolujących LGD w imieniu Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego (dalej „Raport z kontroli”);
5. Regulaminu Rady LGD, w wersji obowiązującej w okresie, którego dotyczyła kontrola Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego;
6. Protokołu z posiedzeń Rady LGD zamieszczonych na stronie internetowej LGD.
7. Autor niniejszej opinii nie odnosił się do tego, czy ustalenia faktyczne wspomnianej wyżej kontroli są prawidłowe (tzn. prawdziwe) ze względu na niepełny materiał dokumentowy oraz ograniczenia czasowe związane z przygotowaniem opinii– ewentualne zarzuty dotyczące błędów w ustaleniach faktycznych w Reporcie z kontroli powinna podnieść sama LGD, która dysponuje pełną dokumentacją, brała udział w czynnościach, które były przedmiotem kontroli – zatem posiada pełną wiedzę na temat tego, w jakim zakresie ustalenia faktyczne zawarte w Raporcie z kontroli są zgodne z prawdą.
8. Poza tematem niniejszej opinii znajdują się kwestie dotyczące podstaw prawnych do przeprowadzenia kontroli, jej trybu itp. Nie są one bowiem kluczowe dla udzielenie odpowiedzi na podstawowe problemy, o wyjaśnienie których zwróciła się do autora opinii LGD.
9. **OPIS UWARUNKOWAŃ PRAWNYCH DOTYCZĄCYH KWESTII BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM OPINII**
10. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Dolina Stobrawy” jest lokalną grupą działania, czyli podmiotem, o którym mowa w art. 4 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz. U. z 2015 r. poz. 378 oraz z 2017 r.   
    poz. 5), dalej zwanej „ustawą o RLKS”. LGD jest specjalnym stowarzyszeniem, którego zadaniem jest realizacja strategii rozwoju lokalnego (dalej: „LSR”), o której mowa w przepisach ustawy o RLKS, czyli dokumentu planistycznego opisującego sposób wykorzystania na danym obszarze środków unijnych z jednego z funduszów europejskich. Najogólniej mówiąc realizacja LSR polega na tym, że LGD (autor LSR) na podstawie umowy zawartej z samorządem województwa, przeprowadza nabory wniosków, w trakcie których dokonuje wyboru operacji, które w największym stopniu spełniają określone wcześniej przez LGD kryteria wyboru i wpisują się w wizję rozwoju obszaru opisaną w LSR. Wyboru operacji dokonuje organ decyzyjny LGD, którym może być zarząd LGD albo, powołany w strukturze LGD specjalnie do tego celu organ, zwany Radą   
    (art. 4 ust. 3 pkt 4 ustawy o RLKS). Organ wybierający operacje ma także prawo do ustalenia kwoty wsparcia dla operacji.
11. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Dolina Stobrawy” realizuje swoją LSR na podstawie umowy ramowej zawartej z Samorządem Województwa Opolskiego. Realizacja LSR jest finansowana ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (PROW 2014-2020). W przypadku Stowarzyszenia organem uprawnionym do dokonania wyboru operacji i ustalenia dla nich kwoty wsparcia jest Rada Decyzyjna LGD (zwana dalej „Radą”).
12. LGD przystępując do przeprowadzania naboru wniosków, zgodnie z ustawą o RLKS, ma obowiązek zamieścić na stronie internetowej LGD ogłoszenie o naborze, w którym wskazuje najważniejsze informację na jego temat, m.in. zakres tematyczny naboru (jakiego rodzaju operacje będą wybierane), limit środków finansowych (łączną sumę, na jaką mogą opiewać operacje realizowane w ramach danego naboru), kryteria wyboru operacji i inne istotne warunki przyznania pomocy, w tym minimalną liczbę punktów, jaką musi uzyskać operacja by zostać wybrana do realizacji.
13. LGD wybiera operacje opisane we wnioskach o przyznanie pomocy, które zostały złożone w ramach naboru, oceniając je pod kątem zgodności z LSR oraz pod kątem tego, czy wpisują się one w lokalne kryteria wyboru. Zgodnie z art. 21 ust. 4 ustawy o RLKS (w brzmieniu obowiązującym w okresie, którego dotyczy niniejsza opinia, czyli przed 18 stycznia 2017 r.) Rada powinna dokonać wyboru operacji:
14. zgodnych z LSR;
15. na podstawie kryteriów wyboru określonych w LSR;
16. które zostały złożone w miejscu i terminie wskazanym w ogłoszeniu o naborze wniosków;
17. uznanych za zgodne z zakresem tematycznym, który został wskazany w ogłoszeniu o naborze;
18. na podstawie kryteriów wyboru określonych w LSR.

Przywołany art. 21 ust. 4 uległ zmianie 18 stycznia 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 5), jednak zmiana przepisów tym zakresie nie jest istotna dla przedmiotu niniejszej opinii.

1. Po dokonaniu wyboru operacji Rada LGD zobowiązana jest ustalić dla wybranych operacji wysokość wsparcia finansowego. Rada LGD w tym zakresie może obniżyć kwotę, jaką otrzyma wnioskodawca na realizację swojej operacji, w stosunku do kwoty, o jaką ubiegał on się ubiegał, i którą wpisał do wniosku o przyznanie pomocy. Procedura ustalania kwoty wsparcia nie została określona w ustawie o RLKS, nie oznacza to jednak, że LGD ma zupełną dowolność w tym zakresie – obowiązki i uprawnienia LGD związane z tym aspektem wyboru operacji określa Wytyczna nr 2/1//2015 r. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 sierpnia 2016 r., którą LGD realizujące LSR finansowane ze środków PROW na lata 2014-2020 zobowiązana są stosować, ponieważ wynika to z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (tj.: Dz. U. z 2017 r. poz. 562) oraz stanowi jedno ze zobowiązań umowy ramowej zawartej przez LGD z Samorządem Województwa Opolskiego, na podstawie której LGD realizuje swoją LSR (§ 5 ust. 1 pkt 28 umowy ramowej).
2. Jak w wskazano w poprzednim punkcie LGD realizująca LSR finansowaną ze środków PROW na lata 2014-2020 zobowiązana jest do stosowania wytycznych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Minister Rolnictwa skorzystał ze swojego uprawnienia do wydawania tego rodzaju aktu i w celu usunięcia szeregu wątpliwości dotyczących kwestii związanych z realizacją przez LGD strategii finansowanych ze środków PROW na lata 2014-2020, wydał wytyczne regulujące szereg kwestii związanych z procedurą przeprowadzania naborów, m.in.. związane z zasadami ustalania kwoty wsparcia oraz wymaganiami co do dokumentacji sporządzanej przez LGD w trakcie przeprowadzania naboru. Wytyczne te regulują poza tym szczegółowo zasady ogłaszania naborów, przeprowadzania oceny operacji i informowania wnioskodawców o wynikach dokonanej oceny. Ponadto wytyczne regulują m.in. kwestie przekazywania do właściwego zarządu województwa dokumentacji związanej z zakończonym naborem, precyzując m.in. jakie dokładnie dokumenty LGD powinna dostarczyć.
3. Należy w tym miejscu podkreślić, że wytyczne nie stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego, zatem nie są dokumentem, który formalnie wiąże wnioskodawców. Jednak w praktyce w oparciu o wytyczne LGD podejmują kluczowe dla wnioskodawców decyzje. Przyjęte przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozwiązanie polegające na uregulowaniu kwestii o kluczowym znaczeniu dla procedury przyznawania pomocy w wytycznych należy ocenić krytycznie, tym bardziej, że przeciwko takim praktykom wypowiadał się już w poprzednich latach Trybunał Konstytucyjny (por. np. wyrok z dnia 12 grudnia 2011 r., P 1/11). Nie zmienia to jednak faktu, że LGD zobowiązana jest te wytyczne stosować i w pewnym zakresie na ich treści opierać swoje rozstrzygnięcia. Zawsze jednak należy pamiętać, że ciężaru stosowania wytycznych nie należy przerzucać na wnioskodawców, nie powinno się ich również obarczać skutkami ewentualnego naruszenia wytycznych przez LGD, ponieważ nie są to dokumenty, które zawierałyby wiążące wnioskodawców regulacje.
4. Obok ustawy o RLKS i wytycznych, proces przeprowadzania przez LGD naboru wniosków, oceny operacji i ustalania kwoty wsparcia normują ponadto wewnętrzne regulacje każdej LGD, tj. Procedura regulująca zasady przeprowadzania naborów, lokalne kryteria wyboru operacji, Regulamin Rady i LSR. O brzmieniu tych wewnętrznych dokumentów LGD informuje wnioskodawców, wskazując w ogłoszeniu o naborze miejsce ich publikacji. Są to dokumenty, do których stosowania zobowiązana jest przede wszystkim LGD. Z punktu widzenia wnioskodawców status części z tych dokumentów jest podobny do wytycznych (tj. nie wiąże ich bezpośrednio), natomiast niektóre z nich, na mocy wyraźnego przepisu ustawy o RLKS, maja dla nich charakter wiążący (art. 21 ust. 4 nakazuje dokonać wyboru operacji zgodnych z LSR, na podstawie kryteriów wyboru, zatem wnioskodawca z góry wie, że jego operacja zostanie poddana ocenie z punktu widzenia warunków samodzielnie określonych przez LGD). Zatem zarówno LSR jak i kryteria wyboru mają charakter „wprost” wiążący wnioskodawców (na mocy przepisu ustawy). W przypadku Regulaminu Rady i Procedury regulującej zasady przeprowadzania naborów, to są to dokumenty, które z kolei mają charakter „wewnętrzny”, tzn. regulują one kompetencje i tryb działania organów i aparatu administracyjnego (tj. biura) LGD w trakcie naborów. Wnioskodawca jest o treści tych dokumentów również informowany w ogłoszeniu o naborze, ale co do zasady nie powinny one regulować jego praw lub obowiązków, natomiast powinny być zgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego i z wytycznymi. Nie można jednak tracić z oczu również tego, że składając wniosek o przyznanie pomocy wnioskodawca niejako godzi się na poddanie jego wniosku określonej procedurze, którą w części określiła LGD. Dlatego, w ocenie autora opinii, tak długo, jak Procedury i Regulamin Rady – o ile zostały przywołane w ogłoszeniu o naborze poprzez stosowne odnośniki do tych dokumentów – nie naruszają przepisów prawa powszechnie obowiązującego, tak długo wiążą samego wnioskodawcę. Wewnętrzne przepisy LGD nie mogą bowiem modyfikować zasad określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, ani być z tymi przepisami sprzeczne. Sprzeczne z ustawą zasady oceny operacji nie mają bowiem mocy więżącej (nikt nie może samodzielnie zmieniać reguł ustawowych o charakterze *ius cogens*, a taki charakter mają przepisy ustawo o RLKS).
5. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że Regulamin Rady oraz Procedury realizacji naborów przez LGD są dokumentami, które były przedmiotem weryfikacji przez zarząd województwa w trakcie konkursu przeprowadzanego w trybie art. 5 i nast. ustawy o RLKS. Jednym z kryteriów weryfikacji LSR i tych dokumentów przez zarząd województwa była ich zgodność z prawem. Dokumenty te stanowią załącznik do umowy ramowej wiążącej LGD i samorząd województwa. Podkreślił to również Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Instytucja Zarządzająca w ramach PROW na lata 2014-2020) w piśmie z dnia 24 stycznia 2017 r., znak ROW.wrt.0213.2.2017, adresowanym do wszystkich samorządów województw. Z tego powodu zarówno wnioskodawcy jak i sama LGD może żywić uzasadnione przekonanie, że skoro organy administracji zweryfikowały te dokumenty z punktu widzenia ich zgodności z przepisami prawa, to są one z nimi zgodne.
6. Dokonanie oceny operacji, ich wybór i ustalenie kwoty wsparcia nie wyczerpuje szeroko rozumianej procedury przeprowadzania naborów, w której centralne miejsce zajmuje LGD. Zgodnie z ustawą o RLKS, jeżeli operacja zostanie uznana przez Radę za zgodną z LSR i jednocześnie uzyska minimalną liczbę punktów, to wówczas LGD wybiera   
   ją do realizacji w ramach LSR, niezależnie od tego, czy mieści się ona w limicie środków wskazanym w ogłoszeniu o naborze, czy też nie (do takiego wniosku prowadzi uważna lektura art. 22 ust. 5 ustawy o RLKS). Jednocześnie, co do zasady, pomoc na realizację operacji może zostać przyznana tym wnioskodawcom, których wnioski mieszczą się w tym limicie środków – por. § 22 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 września 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2015 r. poz. 1570   
   oraz z 2016 r. poz. 1390), dalej zwanego „rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi”, które to rozporządzenie reguluje zasady przyznawania pomocy na realizację operacji wybranych w ramach wdrażania LSR i finansowanych ze środków   
   z PROW na lata 2014-2020.
7. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o RLKS, wybrane przez LGD operacje, objęte wnioskami o przyznanie pomocy, w ciągu 7 dni od zakończenia oceny są przekazywane przez LGD do zarządu właściwego województwa (zgodnie z siedzibą LGD), który prowadzi dalsze postępowanie w celu przyznania wnioskodawcy pomocy lub wydania rozstrzygnięcia o odmowie przyznania pomocy (zależnie od tego, czy wnioskodawca spełnia warunki formalne do jej otrzymania). Na etapie weryfikacji przez zarząd województwa wniosku o przyznanie pomocy, LGD może być wzywana do przedstawienia wyjaśnień lub uzupełnienia przedłożonej dokumentacji (por. art. 23 ust. 2 ustawy o RLKS) dotyczącej przeprowadzonego naboru. Jeżeli natomiast wątpliwości zarządu województwa są związane z treścią konkretnego wniosku o przyznanie pomocy (a nie dotyczą procesu jego oceny przez LGD), wówczas zarząd województwa może wezwać do uzupełnienia tego wniosku lub złożenia wyjaśnień wnioskodawcę (art. 22 ust. 5 ustawy o RLKS).
8. Wnioskodawcy, który nie zgadza się z oceną jego operacji dokonanej przez Radę, przysługuje – w określonych sytuacjach – prawo do wniesienia środka odwoławczego zwanego protestem (wynika to z ustawy o RLKS – przepisy w tym zakresie zostały na początku 2017 r. znowelizowane, poprzez rozszerzenie prawa wnioskodawcy do wniesienia protestu na rozstrzygnięcia Rady, od których wcześniej protest nie przysługiwał – art. 22 ust. 1 ustawy o RLKS).
9. Zgodnie z art. 21 ust. 6 ustawy o RLKS, o prawie do wniesienia protestu LGD powinna pouczyć wnioskodawcę. Jednocześnie art. 21 ust. 7 tej ustawy, poprzez odwołanie do art. 46 ust. 5 ustawy z dnia ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020   
   (Dz. U. z 2016 r. poz. 217 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o zasadach realizacji programów”, określa wymagania dotyczące pouczenia. Nadmienić jednak należy, że zgodnie z art. 54 ust 6 ustawy o zasadach realizacji programów, którego odpowiednie stosowanie zostało nakazane przez przepis art. 22 ust. 3 ustawy o RLKS, **na prawo wnioskodawcy do wniesienia protestu nie wpływa negatywnie błędne pouczenie lub brak pouczenia**, o którym mowa w art. 46 ust. 5. **Innymi słowy, jeżeli LGD nie pouczyła o prawie do wniesienia protestu, albo wprawdzie pouczyła, ale podała w pouczeniu informacje niezgodne z przepisami, mylące itp., to taki błąd lub zaniechanie nie wywołuje *per se* skutku w postaci nieotwarcia terminu na wniesienie do wniesienia prawa, wydłużenia tego terminu itp**. **Ustawodawca wyszedł bowiem z założenia, że podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy, zachowując należyty poziom dbałości o własne interesy, powinien znać przepisy, na podstawie których uzyska pomoc finansową, co stanowi rozwinięcie świetnie znanej paremii *ingorantia iuris nocet*.**
10. Zgodnie z przepisami ustawy o RLKS wnioskodawca zobowiązany jest do wniesienia protestu do zarządu tego województwa, w którym LGD ma siedzibę (będącego jednocześnie organem wykonawczym samorządu województwa, z którym LGD zawarła umowę ramową, na podstawie której wdraża LSR), ale sam środek – podobnie jak odwołanie w postępowaniu administracyjnym – składany jest za pośrednictwem podmiotu, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie, czyli LGD (art. 22 ust. 5 ustawy o RLKS). Protest powinien zostać wniesiony w terminie 7 dni od dnia otrzymania przez wnioskodawcę informacji o wyniku oceny jego operacji (art. 22 ust. 2 ustawy o RLKS). Po wniesieniu protestu LGD ma prawo do swoistej „autokontroli”, tzn. zmiany swojego rozstrzygnięcia przed przekazaniem protestu do zarządu województwa. Takie postępowanie umożliwia LGD naprawienie swoich wcześniejszych błędów, przed stwierdzeniem przez zarząd województwa, że LGD dopuściła się uchybień. Skorzystanie z prawa do autokontroli nie jest jednak obowiązkowe.
11. W przypadku uwzględnienia protestu przez zarząd województwa, organ ten informuje wnoszącego ten środek prawny o swoim rozstrzygnięciu (art. 58 ust. 1 ustawy o zasadach realizacji programów w zw. z art. 22 ust. 8 ustawy o RLKS). Uwzględniając protest zarząd województwa może, zgodnie z art. 58 ust. 2 ustawy o zasadach realizacji programów:
12. odpowiednio skierować operację do właściwego etapu oceny do LGD albo umieścić ją na liście projektów wybranych do dofinansowania w wyniku przeprowadzenia procedury odwoławczej, informując o tym wnioskodawcę, albo
13. przekazać sprawę do LGD, w celu przeprowadzenia ponownej oceny operacji, jeżeli stwierdzi, że doszło do naruszeń obowiązujących procedur i konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na wynik oceny, informując wnioskodawcę na piśmie o przekazaniu sprawy.
14. W przypadku gdy zarząd województwa uwzględni protest i skieruje go, na podstawie art. 58 ust. 2 pkt 2 ustawy o zasadach realizacji programów, do LGD w celu ponownej oceny, LGD powinna, zgodnie z art. 58 ust. 3 tej ustawy, dokonać jego powtórnej weryfikacji, ale jedynie w zakresie kryteriów i zarzutów zawartych w proteście.
15. Należy zwrócić uwagę, że o ile sama procedura przeprowadzania naborów, oceny operacji i ustalenia kwoty wsparcia uregulowana jest – jak wskazano w pkt 10 niniejszej opinii – w ustawie o RLKS oraz częściowo i w zakresie zgodnym z tą ustawą w wytycznych i wewnętrznych regulacjach LGD, to sama procedura wnoszenia protestów, ich rozpatrywania i skutki związane z ich uwzględnienie została uregulowana wyłącznie przepisami ustawowymi: tj. ustawą o RLKS i ustawą o zasadach realizacji programów. To w tej ustawie szczegółowo opisano procedurę wnoszenia i rozpatrywania protestu, a ustawa o RLKS zawiera w tym kontekście jedynie pewne uzupełnienia przywołanej wcześniej regulacji. **LGD nie ma – w zakresie dotyczącym wnoszenia i rozpatrywania protestów – uprawnienia do samodzielnego określania terminów wnoszenia protestów, zakresu ich rozpatrywania, skutków uwzględnienia – ponieważ te kwestie zostały w zasadzie wyczerpująco uregulowane ustawowo, nie pozostawiając LGD na swobodę**. LGD może jedynie w swoich procedurach dookreślić zasady swojego postępowania w ramach tzw. „autokontroli”, ale wyłącznie w takim zakresie, w jakim te wewnętrzne regulacje LGD nie naruszą prawa wnioskodawcy wynikającego z ustawy o RLKS i ustawy o zasadach realizacji programów. Również wytyczne Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie mogą ingerować w proces składania i rozpatrywania protestów, ponieważ takie regulacje ingerowałyby w prawa wnioskodawców, którzy nie są adresatami wytycznych i których wiążą co do zasady jedynie przepisy prawa powszechnie obowiązującego (co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wcześniej wyroku).
16. Należy zauważyć, że po dokonaniu oceny operacji przez LGD i po zakończeniu ewentualnej procedury odwoławczej związanej z wniesieniem i rozpatrzeniem protestu, ostateczną weryfikacją każdego wniosku o przyznanie pomocy wybranego do realizacji przez LGD, zajmuje się zarząd właściwego dla siedziby LGD województwa. W wyniku przeprowadzonej weryfikacji, po ewentualnym uzyskaniu uzupełnień lub wyjaśnień od wnioskodawcy (art. 22 ust. 5 ustawy o RLKS) zarząd województwa powinien rozstrzygnąć o przyznaniu pomocy na realizacje danej operacji. Zgodnie z ustawą o RLKS (art. 23 ust. 4), jeżeli są spełnione warunki udzielenia wsparcia, zarząd województwa udziela wsparcia zgodnie z przepisami regulującymi zasady wsparcia z udziałem danego funduszu (w przypadku PROW na lata 2014-2020, warunki te określone są przede wszystkim w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, o którym mowa   
    w pkt 14 niniejszej opinii). Udzielenie wsparcia w przypadku PROW na lata 2014-2020 następuje poprzez zawarcie umowy o przyznanie pomocy z wnioskodawcą przez zarząd województwa. Natomiast jeżeli nie są spełnione warunki udzielenia wsparcia, zarząd wnioskodawcy powinien odmówić wnioskodawcy przyznania wsparcia, od którego to rozstrzygnięcia wnioskodawcy przysługuje skarga do sądu administracyjnego   
    (art. 23 ust. 3 ustawy o RLKS).
17. Jak wynika z uważanej lektury ustawy o RLKS oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, odmowa przyznania wsparcia na realizację operacji nastąpić może zarówno ze względu na „uchybienia”, które można przypisać wnioskodawcy   
    (np. nieprzedłożenie odpowiednich dokumentów, mimo wezwania do uzupełnienia przez zarząd województwa, niezgodność operacji z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, okoliczności dotyczące samego wnioskodawcy takie jak wielkość jego przedsiębiorstwa lub jego wykluczenie z możliwości uzyskania pomocy publicznej na podstawie rozstrzygnięć odpowiednich organów władzy publicznej), jak również ze względu na błędy, których dopuściła się sama LGD w trakcie oceny operacji przez Radę. Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 2 ustawy o RLKS wnioskodawcy nie przysługuje wsparcie, jeżeli podczas dokonywania wyboru operacji:
    1. nie zastosowano określonych w LSR:
18. procedury zapewniającej bezstronność członków rady lub
19. kryteriów wyboru operacji, lub
    1. nie zachowano:
20. składu Rady zgodnego z wymaganiami określonymi w [art. 32 ust. 2 lit. b](https://sip.lex.pl/#/dokument/68384698?cm=DOCUMENT#art(32)ust(2)lit(b)) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym 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 ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320, z późn. zm.),
21. parytetu określonego w [art. 34 ust. 3 lit. b](https://sip.lex.pl/#/dokument/68384698?cm=DOCUMENT#art(34)ust(3)lit(b)) rozporządzenia przywołanego   
    w lit. a powyżej.
22. **W ocenie autora opinii przepis art. 17 ust. 2 ustawy o RLKS reguluje wszystkie przypadki, w których uchybienia, jakich dopuściła się LGD można uznać za przesłanki pozwalające odmówić wnioskodawcy przyznania pomocy**. Tylko uchybienia LGD w tym zakresie są tożsame z niespełnienie warunków udzielenia wsparcia, o których mowa w art. 23 ust. 3 ustawy o RLKS. Za tym poglądem przemawia szereg następujących argumentów:
    1. przesłanki odmowy wsparcia powinny być wskazane precyzyjnie, ponieważ administracja publiczna (w tym przypadku zarząd województwa) zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, powinna działać na podstawie i w granicach prawa. Dlatego wydanie władczego rozstrzygnięcia regulującego prawa obywatela powinno zawsze znajdować konkretną podstawę prawną, zatem również wydanie rozstrzygnięcia w sprawie przyznania pomocy powinno znajdować oparcie w konkretnym przepisie nakazującym zarządowi województwa takie a nie inne postępowanie. Jeżeli ustawy regulujące przyznanie wsparcia w ramach LSR przewidują, że określonego rodzaju błędy LGD skutkują odmową przyznania pomocy wnioskodawcy, to nie sposób uznać, że inne – niewymienione ustawowo uchybienia – rodzą taki sam skutek;
    2. co do zasady błędy podmiotu trzeciego nie powinny obciążać wnioskodawcy – wnioskodawca odpowiada wyłącznie za swoje działania i zaniechania, chyba że inaczej stanowi wyraźny i jednoznaczny przepis (tak jest w przypadku przywołanego art. 17 ust. 2 ustawy o RLKS),
    3. ustawa o RLKS przewidziała wyraźną ścieżkę „korygowania” błędów LGD w postaci uprawnienia do wniesienia protestu, nie przewidziała jednocześnie możliwości ingerowania zarządu województwa w proces wyboru operacji przez LGD. Innymi słowy, jeżeli LGD dopuści się błędów w trakcie oceny – czy to o charakterze proceduralnym czy merytorycznym – to pokrzywdzony nimi wnioskodawca ma samodzielną możliwość ich skorygowania wnosząc do zarządu województwa protest.

Powyższe argumenty przemawiają za tym, że **w ocenie autora opinii** **„warunkiem udzielenia wsparcia”, o którym mowa w art. 23 ust. 3 i 4 ustawy o RLKS, w zakresie dotyczącym procedury wyboru operacji przez LGD, jest to czy ta ocena spełniała wymagania określone w art. 17 ust. 2 ustawy o RLKS. Inne zaś uchybienia LGD nie powinny wiązać się z negatywnymi rozstrzygnięciami dla wnioskodawców.**

1. Należy również wyraźnie podkreślić jeszcze jeden wniosek płynący z uważnej analizy przepisów ustawy o RLKS: ewentualne błędy LGD dotyczące oceny jednego lub niektórych wniosków, nawet jeżeli mieszczą się w kategorii uchybień wymienionych   
   w art. 17 ust. 2 ustawy o RLKS, nie wpływają automatycznie na to, że ocena pozostałych wniosków złożonych w ramach danego naboru obarczona jest wadą powodującą konieczność wydania przez zarząd województwa rozstrzygnięcia o odmowie przyznania pomocy. Złożenie przez wnioskodawcę wniosku o przyznanie pomocy rozpoczyna bowiem indywidualne postępowanie prowadzone początkowo przez LGD, a potem przez zarząd województwa, które kończy się wydaniem indywidualnego rozstrzygnięcia w sprawie przyznania pomocy. Wniosek taki potwierdził również minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w przywołanym wyżej piśmie z dnia 24 stycznia 2017 r., gdzie z jednej strony jednoznacznie odrzucił możliwość „unieważniania” przez zarząd województwa całych naborów (do czego skłaniały się niektóre zarządu województw), a z drugiej podkreślił indywidualny charakter postępowania w sprawie przyznania pomocy na każdy wniosek. Jeżeli dane uchybienie LGD zaistniało wyłącznie na etapie rozpatrywania jednego wniosku (np. w trakcie oceny operacji w składzie Rady nie zachowany parytetów wymaganych przepisami prawa), to odmowa przyznania pomocy na podstawie   
   art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. b może zostać wydane tylko dla tej operacji, nie ma natomiast podstaw, by z tego powodu odmówić pomocy operacjom, w trakcie oceny których parytety zostały zachowane.
2. Innymi słowy nie wszystkie uchybienia LGD w trakcie oceny wniosków ustawodawca uznał za zdarzenia na tyle istotne, by wiązać z nimi konieczności negatywnego rozpatrzenia wniosku o przyznanie pomocy. Nie ulega przy tym wątpliwości, że jeżeli te uchybienia będą miały miejsce powinny dotyczyć konkretnego wniosku, a nie innego wniosku złożonego w tym samym naborze. Rozwijając tę myśl, w ocenie autora opinii nie jest dopuszczalne odmówienie przyznania pomocy wnioskodawcy tylko dlatego, że w przypadku oceny innego wniosku nie zachowano składu Rady zgodnego z przepisami lub procedury zapewniającej bezstronność członków Rady. Wynika to z przywołanej wyżej zasady, że wnioskodawcy nie powinni być obciążani negatywnymi skutkami błędów ich bezpośrednio nie dotyczących. Trywializując tę myśl, można by napisać, że odmowa przyznania pomocy w takich okolicznościach przypominałaby sytuację, w której zakończone już zawody sportowe są unieważniane ponieważ jeden z zawodników ubrał niezgodny z przepisami kombinezon lub korzystał z dopingu, podczas gdy naturalnym rozwiązaniem jest po prostu dyskwalifikacja takiego zawodnika, z zachowaniem wyników pozostałych zawodników. Ta, być może zbytnio swobodna analogia, została zamieszczona tylko po to, by wykazać, że odmowa przyznania pomocy na realizację jednej operacji w przypadku uchybień dotyczących oceny innej operacji, byłaby sprzeczna nie tylko z przepisami, ale i ze zdrowym rozsądkiem.
3. W kilku wcześniejszych punktach niniejszej opinii jej autor omówił (na razie abstrahując od konkretnego stanu faktycznego) z jakimi konsekwencjami dla wnioskodawców mogą wiązać się uchybienia LGD dotyczące procedury realizacji naborów. Poniżej natomiast wskazano, jakie są konsekwencje dla LGD takich błędów:
4. zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy o RLKS, zarząd województwa ma możliwość wezwania LGD do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia braków w sytuacji, gdy w dokumentacji dotyczącej naboru stwierdzi braki lub błędy. W wyniku takiego wezwania LGD ma możliwość poprawienia niektórych swoich błędów (jednak ustawa o RLKS nie precyzuje czy i w jakim zakresie LGD może w ramach tej procedury modyfikować swoje wcześniejsze rozstrzygnięcia i działania) – innymi słowy, w przypadku niektórych błędów LGD mogą one zostać naprawione w trybie uzupełnienia dokumentów lub złożenia wyjaśnień dotyczących zakończonego naboru;
5. zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 10-12 umowy ramowej LGD jest zobowiązana do:

* terminowego oraz prawidłowego przeprowadzania postępowania w sprawie wyboru operacji realizujących cele LSR, zgodnie z art. 21 – 23 ustawy RLKS, w tym dokonywania wyboru operacji lub grantobiorców zgodnie z wymogami określonymi w art. 17 ust. 2 ustawy RLKS;
* stosowania do oceny i wyboru operacji, procedur wyboru i oceny operacji w ramach LSR, stanowiących załącznik nr 3 do umowy ramowej. oraz regulaminu organu decyzyjnego, stanowiącego załącznik nr 4 do umowy ramowej, oraz kryteriów wyboru operacji wraz z procedurą ustalania lub zmiany kryteriów, stanowiących załącznik nr 5 do umowy ramowej;
* podawania do publicznej wiadomości, w szczególności poprzez zamieszczenie na stronie internetowej LGD, listy wybranych i niewybranych operacji lub grantów ze wskazaniem zadań, które realizują, a także protokołu z posiedzeń organu decyzyjnego dotyczących oceny i wyboru operacji lub grantobiorców zawierających informację o wyłączeniach w związku z potencjalnym konfliktem interesów.

- zatem naruszenie tych zasad stanowi złamanie umowy ramowej i może rodzić określone w tej umowie konsekwencje. Stosownie jednak do § 11 ust. 4 umowy ramowej naruszenie tych postanowień nie wiąże się co do zasady z natychmiastowymi negatywnymi skutkami dla LGD. Jeżeli jednak LGD, pomimo dwukrotnego wezwania dokonanego przez Samorząd Województwa, nie wykonuje wskazanych wyżej zobowiązań, umowa ramowa może zostać rozwiązana. W przypadku naruszenia procedur lub przepisów ustawy, w ocenie autora opinii, uprawnienie samorządu województwa (jego organu wykonawczego, jakim jest zarząd województwa) sprowadza się do uprawnienia do wezwania LGD do podjęcia działań zmierzających do przywrócenia stanu zgodnego z prawem (jeżeli jest to możliwe), a w przypadku gdy dwukrotne wezwanie nie doprowadzi do tego, ze działania LGD można uznać za zgodne z prawem lub procedurami, samorząd województwa może rozwiązać umowę o przyznaniu pomocy;

1. ponadto, jeżeli określone uchybienia LGD zostaną stwierdzone w przypadku kontroli przez uprawniony organ, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 13 i 14, LGD jest zobowiązane do zastosowania się do zaleceń z kontroli. W przypadku niezastosowania się do nich, zgodnie z § 9 pkt 2 umowy ramowej, LGD środki finansowe na wsparcie funkcjonowania LGD, określone w § 4 ust. 3 umowy ramowej, ulegają obniżeniu o 5%.
2. Z powyższej analizy widać, że **uchybienia jakich dopuściła się LGD – jeżeli zostaną stwierdzone w trakcie kontroli – w skrajnych przypadkach mogą doprowadzić do obniżenia środków na finansowanie tego podmiotu o 5%, a nawet mogą wiązać się z koniecznością rozwiązania umowy ramowej**. W tym kontekście istotne jest, by LGD zastosowała się do zaleceń samorządu województwa sformułowanych w trakcie kontroli, w szczególności by – w razie stwierdzenia przez samorząd województwa naruszeń przepisów prawa lub procedur w trakcie naborów – podjęła działania zmierzające do naprawienia swoich uchybień.
3. **NARUSZENIA PRZEPISÓW PRAWA STWIERDZONE W RAPORCIE Z CZYNNOŚCI KONTROLNYCH NR 08/1/2017 Z DNIA 16 MARCA 2017 R., JAKICH MIAŁA DOPUŚCIĆ SIĘ LGD „DOLINA STOBRAWY”, ICH OCENA PRAWNA ORAZ EWENTUALNE KONSEKWENCJE DLA LGD I WNIOSKODAWCÓW BIORĄCYCH UDZIAL W NABORACH OBJĘTYCH KONTROLĄ**
4. W trakcie kontroli w LGD „Dolina Stobrawy”, przeprowadzonej przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego kontrolujący stwierdzili następujące uchybienia (nie zostały one w niektórych przypadkach wprost, ale wynikają z zestawienia ustaleń z odpowiednimi przepisami prawa), które w ocenie autora opinii wiążą się z następującymi konsekwencjami dla LGD i dla wnioskodawców:
   1. **Wskazanie przez LGD zbyt długiego okresu naboru wniosków (który zgodnie z pismem LGD do Zarządu Województwa Opolskiego w sprawie uzgodnienia terminu naboru miał trwać od dnia 21.11.2016 r. do dnia 21.12.2016 r., czyli 31 dni)** – s. 2 akapit 2 załącznika nr 1 do Raportu z kontroli.

Zgodnie z § 20 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi termin przyjmowania wniosków przez LGD w trakcie naboru powinien wynosić nie krócej niż 14 i nie dłużej niż 30 dni. LGD wystąpiła do Zarządu Województwa Opolskiego z wnioskiem o uzgodnienie terminu naboru, w którym zaproponowała dłuższy niż przewidziany przepisami okres przyjmowania wniosków. W ocenie autora opinii **to uchybienie LGD nie wiąże się z żadnymi negatywnymi skutkami dla wnioskodawców i LGD.** Błąd LGD został skorygowany przez Zarząd Województwa Opolskiego, w związku z czym ostatecznie nabór wniosków trwał 30 dni. Nie sposób zatem uznać, by to uchybienie spowodowało jakiekolwiek negatywne konsekwencje dla wnioskodawców, nie mieści się ono także w zakresie uchybień LGD, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy o RLKS, które mogą stanowić podstawę do odmowy przyznania pomocy. W ocenie autora opinii uchybienie LGD w tym zakresie wynikało najprawdopodobniej z nieprzeliczenia liczby dni proponowanego naboru lub zbyt pobieżnej lektury przepisów ustawy o RLKS przez pracowników LGD. W celu uniknięcia podobnych uchybień w przyszłości LGD powinno w swoich procedurach wyraźnie określić termin naboru i za każdym razem dokładnie przeliczyć liczbę dni proponowanego okresu przyjmowania wniosków. W tym też zakresie – w ocenia autora opinii – powinny iść zalecenia Zarządu Województwa Opolskiego wiążące się z tym uchybienie. Innego rodzaju zalecenia lub działania Zarządu Województwa Opolskiego byłyby niewspółmierne do wagi opisanej pomyłki i nie znajdowałyby podstaw w obowiązujących przepisach prawa;

* 1. **W procedurze oceny wniosków określonej w Regulaminie organu decyzyjnego, stanowiącej Załącznik nr 4 do umowy ramowej brak określenia sposobu postępowania w następujących sytuacjach:**
* **wpływu w danym dniu kilku wniosków,**
* **wycofania wniosku o przyznanie pomocy**

- s. 2 ostatni akapit załącznika nr 1 do Raportu z kontroli

**W przypadku tych uchybień autor niniejszej opinii również stoi na stanowisku, że pozostają one bez wpływu na sytuację wnioskodawców w obu przeprowadzonych naborach.** **Z ustaleń kontrolujących nie wynika bowiem, by którykolwiek z wnioskodawców wystąpił w wnioskiem dotyczącym wycofania złożonego wcześniej wniosku o przyznanie pomocy lub by pojawiły się praktyczne problemy związane ze złożeniem kilku wniosków jednego dnia**. Autor opinii dostrzega wprawdzie, że w zakwestionowanym przez kontrolujących zakresie procedury LGD nie są zgodne z wymaganiami wskazanymi w wytycznych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 2/1/2016. Jednak – jak wskazano wcześniej – **uchybienie LGD polegające na naruszeniu wymagań określonych w wytycznych nie powinno rzutować na prawa i obowiązki wnioskodawców, ponieważ wytyczne nie zawierają żadnych regulacji o charakterze powszechnie obowiązującym** lub choćby wiążącym wnioskodawców (wynika to wyraźnie z przepisów, na podstawie których wydano wytyczną, również same wytyczne wyraźnie artykułują tę kwestie, wskazując na konkretnych adresatów tego dokumentu).

Jeżeli natomiast chodzi o **skutki wskazanego uchybienia dla LGD, to należy stwierdzić, że powinno ono zostać usunięte poprzez wpisanie do procedur wymaganych wytycznymi rozwiązań.** Skoro bowiem brak tych rozwiązań nie miał wpływu na ocenę konkretnych wniosków (nie zaszła sytuacja, w której brak ww. rozwiązań w procedurach wiązałby się z konkretnymi konsekwencjami), taki sposób naprawienia stwierdzonego przez kontrolujących uchybienia byłby wystarczający. LGD powinna zastosować się niezwłocznie do ewentualnego zalecenia Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego w zakresie uzupełnienia swoich procedur o wymagane postanowienia.

Na marginesie należy zauważyć, że jeżeli chodzi o brak w stosowanych przez LGD procedurach regulacji dotyczących złożenia kilku wniosków jednego dnia, to sformułowanie zawarte w Reporcie z kontroli nie pozwala na precyzyjne określenie, czego w tym przypadku dotyczy zarzut kontrolujących (jaki problem zauważyli w związku z tym brakiem). LGD powinna zatem poprosić kontrolujących o rozwinięcie tej myśli, tak by LGD w jak najlepszy sposób dostosowała się do oczekiwań Zarządu Województwa Opolskiego w tym zakresie. Być może kontrolującym chodziło   
o to, że LGD nie zawarła rozwiązania premiującego w przypadku równej liczby punktów wniosku złożonego wcześniej w naborze. Jednak wówczas należałoby zauważyć, że przyjęcie takiego rozwiązania nie wynika z żadnych przepisów ani wytycznych i stanowiłoby nadmierną ingerencję Zarządu Województwa Opolskiego w swobodę LGD dotyczącą ustalania swoich procedur wyboru, którą to swobodę gwarantują zarówno art. 4 ustawy o RLKS jak i przepisy przywołanego wcześniej rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1303/2013.

Wprawdzie wiele LGD stosuje rozwiązanie polegające na przyznaniu pierwszeństwa tym wnioskom, które zostały złożone wcześniej, ale nie oznacza to, że przyjęcie takiego postanowienia jest obowiązkowe.

Jeżeli natomiast omawiany zarzut kontrolujących dotyczy tego, że kontrolujący uznali, że w przypadku złożenia jednego dnia kilku wniosków LGD nie będzie w stanie ustalić, który z nich został złożony wcześniej, to taki wniosek kontrolujących byłby nieuprawniony, ponieważ w Raporcie z kontroli w innym miejscu stwierdzono, że: „*LGD nadała każdemu wnioskowi numer, zgodnie z kolejnością jego wypływu. LGD prowadzi rejestr wniosków wpływających w danym naborze”,* zatem LGD na podstawie samego numeru wniosku może ustalić, w jakiej kolejności wnioski wpływały do Biura i który z wniosków złożonych tego samego dnia wpłynął do niego wcześniej.

* 1. **W wyniku analizy ww. uchwał stwierdzono, iż w uchwałach nr I/26/1/2016, nr I/27/1/2016 dotyczących naboru nr 1/2016 oraz w uchwałach nr I/19/2/2016, nr I/20/2/2016, nr I/21/2/2016 zamieszczono informacje cyt.: „Operacja wybrana do dofinansowania”, podczas gdy operacje te nie uzyskały w wyniku oceny minimum punktów w zakresie Lokalnych Kryteriów Wyboru. Natomiast w uchwale nr I/22/2/2016 zamieszczono również informację „Operacja wybrana do dofinansowania”, podczas gdy w dalszej części tej uchwały Rada uznała, iż wniosek dotyczący przedmiotowej operacji jest niezgodny z wymaganiami PROW 2014-2020** - s. 4 Raportu z kontroli.

Odnosząc się do skutków tych uchybień dla wnioskodawców, autor niniejszej opinii stoi na stanowisku, że do**tyczą one wyłącznie wniosków, co do których podjęto uchwały o błędnej treści – wewnętrznie sprzecznej**. Treść uchwał w przypadku tych 6 wniosków jest bowiem niezgodna z wynikiem oceny. **Błędy te pozostają jednak bez wpływu na sytuację pozostałych wnioskodawców**. Należy to wyraźnie podkreślić, gdyż ta okoliczność w żadnym wypadku nie może implikować negatywnych rozstrzygnięć Zarządu Województwa Opolskiego dotyczących operacji, dla których sporządzono uchwały o poprawnym brzmieniu. Nie są to bowiem uchybienia, które można przypisać do któregoś z błędów określonych w art. 17 ust. 2 ustawy o RLKS.

Odnosząc się z kolei do tego, jak należy ocenić wpływ opisanych błędów na sytuację wnioskodawców, których te błędy dotyczą, należy zająć następujące stanowisko: **analiza treści tych uchwał wskazuje na to, że LGD dokonała prawidłowej oceny poszczególnych elementów będących przedmiotem analizy w trakcie naboru, ale nieumiejętnie skonstruowała protokół, do którego „wkleiła” uchwały dotyczące oceny operacji. Innymi słowy błędna w tym przypadku była nie ocena dokonana przez LGD, ale redakcja protokołu, zawierająca odzwierciedlenie dokonanej oceny**. Za taką interpretacją przemawia całościowa analiza treści protokołu – zakwestionowane przez kontrolujących uchwały zostały umieszczone na końcu protokołu, co pozwala domniemywać, że LGD uznawała te operacje za najgorzej ocenione. Potwierdza to również systematyka załączonych do protokołu list ocenionych operacji, na których zakwestionowane w Raporcie z kontroli uchwały zostały umieszczone na samym końcu listy.

Zatem stwierdzony przez kontrolujących błąd LGD, również dla wnioskodawców operacji, który ten błąd dotknął, nie musi oznaczać odmowy przyznania pomocy przez Zarząd Województwa Opolskiego. W ocenie autora opinii powyższy błąd LGD może bowiem zostać naprawiony przez LGD w trybie usunięcia braków lub złożenia wyjaśnień zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy o RLKS (o ile o takie wyjaśnienia zwrócił się w trym trybie Zarząd Województwa Opolskiego). W ramach usuwania braków, LGD powinno skorygować treść dotkniętych pomyłkami uchwał Rady podjętych w dniu 13 stycznia 2017 r. O poprawieniu treści uchwał LGD powinna poinformować zainteresowanych wnioskodawców. Jeżeli wcześniej LGD poinformowała 6 wskazanych wcześniej wnioskodawców, że ich wnioski zostały wybrane do dofinansowania (wbrew wynikowi dokonanej oceny), to obecnie LGD będzie musiała poinformować tych wnioskodawców, że na skutek błędu, jakiego dopuściła się na etapie formułowania protokołu z posiedzenia Rady oraz pism do wnioskodawców, wnioskodawcy została przekazana nieprawidłowa informacja o wyborze jego operacji do realizacji. W ich przypadku będzie to oznaczać, ze operacja zostanie uznana za niewybraną do realizacji. W ocenie autora opinii informacja LGD o „skorygowaniu” treści uchwał powinna zawierać pouczenie o prawie do wniesienia protestu, zawierające wszystkie elementy nakazane przepisami ustawy o RLKS i ustawo o zasadach realizacji programów.

1. **W ciągu 5 dni od zakończenia wyboru operacji LGD przesłała wszystkim wnioskodawcom e-mailem informację o wyniku oceny wniosków, w której wskazano, że:**

* **została bądź nie została przyznana pomoc na operacje;**
* **operacja mieści się bądź nie mieści się w limicie środków;**
* **wyniki oceny pod względem zgodności z LSR – operacja zgodna bądź niezgodna z LSR;**
* **wyniki oceny według Lokalnych Kryteriów Wyboru, z podaniem liczby punktów oraz uzasadnieniem oceny;**
* **pouczenie o następującej treści cyt.: „Od decyzji Rady istnieje możliwość odwołania w terminie 10 dni kalendarzowych od podania do publicznej wiadomości wyników naboru tj. od 16 stycznia 2017r.;**
* **odesłanie do strony internetowej, na której zostały zamieszczone szczegółowe informacje dotyczące wniesienia odwołania, w tym miejscu należy wskazać, iż procedura odwoławcza zamieszczona na stronie internetowej LGD nie została formalnie przyjęta jako załącznik do LSR lub załącznik do Umowy Ramowej, ponadto procedura ta jest niezgodna z zapisami art. 22 ust. 2 ustawy RLKS.**

**(…) W odniesieniu do procedury odwoławczej określonej w § 36 Regulaminu Rady, zespół kontrolny stwierdza, iż jej zapisy są niezgodne z regulacjami art. 22 ust. 8 ustawy RLKS dotyczącymi wnoszenia protestu i postępowania wszczętego na skutek jego wniesienia** – s. 4 i 5 Raportu z kontroli.

Opisana w Raporcie z kontroli i wynikająca z Regulaminu Rady LGD procedura, jaką zastosowało LGD jest bez wątpienia sformułowana w oderwaniu od przepisów ustawy o RLKS i ustawy o zasadach realizacji programów, które regulują tryb składania protestów od oceny dokonanej przez Radę. **Jednak uchybienia LGD w tym zakresie nie implikują same w sobie konieczności odmawiania przyznania pomocy wszystkim wnioskodawcom uczestniczącym w naborach przeprowadzonych przez LGD, w trakcie których stosowano tę błędną procedurę**. Istotne są bowiem w tym kontekście następujące kwestie: (1) po pierwsze LGD ostatecznie umożliwiła złożenie środka odwoławczego, a z prawa do złożenia odwołania (protestu) skorzystali tylko niektórzy wnioskodawcy (2) uchybienia dotyczące procedury składania protestów nie zostały wymienione w art. 17 ust. 2 jako okoliczności stanowiące warunki przyznania pomocy, których niespełnienie implikuje konieczność odmówienia przyznania pomocy poszczególnym wnioskodawcom

Pomimo błędnego nazewnictwa „odwołania”, terminu jego wnoszenia i procedury jego rozpatrywania itp. istnieje – w ocenie autora opinii – możliwość potraktowania złożonych przez wnioskodawców odwołań, jako protestów, o których mowa w art. 22 ustawy o RLKS. Tak też w zasadzie uznali kontrolujący i Zarząd Województwa Opolskiego – przynajmniej taki wniosek płynie z lektury Raportu z kontroli, gdzie odwołania nazywa się zamiennie protestami.

Należy przy tym zauważyć, że błędne pouczenie wnioskodawców przez LGD   
co do nazwy, terminu złożenia i formy, jaką powinien przybrać środek odwoławczy jest w tym przypadku bez większego znaczenia, skoro art. 54 ust. 6 ustawy o zasadach realizacji programów stanowi wyraźnie, że brak pouczenia lub błędne pouczenie o prawie do wniesienia protestu pozostaje bez wpływu na sytuację wnioskodawcy.

Innymi słowy istnieje możliwość potraktowania odwołań wnioskodawców jako protestów (i tak też ostatecznie zrobiła LGD, przekazując je do Zarządu Województwa Opolskiego – s. 9 zał. nr 1 do raportu z kontroli). W ocenie autora niniejszej opinii odwołania te powinny zostać rozpatrzone przez Zarząd Województwa tak jakby było to protesty, w zakresie zawartych w nich zarzutów. Rozpatrzenie protestów być może pozwoli usunąć część nieprawidłowości, których dopuściła się LGD w trakcie oceny wniosków objętych protestami. Jeżeli z kolei Zarząd Województwa uzna protesty za zasadne, odpowiedzialnym za ich ostateczne rozpatrzenie będzie LGD, i to LGD będzie ewentualnym podmiotem, wobec którego wnioskodawcy – ze względu na opisane uchybienia – przysługiwać będzie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Należy przy tym zauważyć, że - jak wynika z dalszej treści Raportu z kontroli – **brak dowodów, by uznać, że którekolwiek z odwołań (protestów) zostało złożone po upływie terminu określonego w ustawie jako termin na wniesienie tego środka odwoławczego**. Termin ten bowiem rozpoczyna swój bieg dopiero w momencie przekazania informacji o wyniku oceny, a za taki bez można uznać dopiero otrzymanie pisemnej informacji przekazanej drogą pocztową, nie zaś informacji przesłanej drogą elektroniczną, co do której nie można mieć pewności, czy zainteresowany wnioskodawca ją odebrał. Należy bowiem wskazać, że wnioskodawcy w naborze nie wyrażali chyba wyraźnej zgody na doręczanie im przez LGD drogą elektroniczną wiadomości na temat naboru. Zatem nie można mieć pewności, czy w momencie przesłania na adres e-mail wnioskodawcy wiadomości elektronicznej, faktycznie został on poinformowany o wyniku oceny jego wniosku. Skoro tak, to nawet te „odwołania”, które zostały złożone po upływie 7-dni od dnia przesłania przez LGD wiadomości   
e-mail o wyniku oceny, można uznać za złożone w terminie, który ustawa o RLKS przewiduje na składanie protestów, ponieważ wnioskodawca ma wszelkie podstawy by utrzymywać, że dopiero z przekazanego tradycyjną pocztą pisma dowiedział się o wyniku oceny swojej operacji. Ani bowiem ustawa o RLKS ani ustawa o zasadach realizacji programów nie ustanawia jako standardu sposobu porozumiewania się drogą elektroniczną między LGD a wnioskodawcą.

W przypadku zaś wnioskodawców, którzy nie złożyli protestów, uchybienia LGD dotyczące złego nazewnictwa i błędnego wskazania terminu złożenia protestu, pozostają bez wpływu na ich sytuację prawną. Dlatego nie powinny stanowić przesłanki do odmowy przyznania im pomocy.

Podsumowując, również w przypadku tego uchybienia stwierdzonego przez kontrolujących, w ocenie autora opinii brak podstaw, by Zarząd Województwa Opolskiego uznał je za wystarczająca przesłankę wydania rozstrzygnięcia o odmowie przyznania pomocy wobec któregokolwiek z wnioskodawców. Nie są to bowiem uchybienia LGD mieszczące się w zakresie określonym w art. 17 ust. 2 ustawy o RLKS.

Jeżeli chodzi o konsekwencje tych uchybień dla samej LGD, to w ocenie autora opinii, Zarząd Województwa Opolskiego jest jak najbardziej uprawniony do zalecenia LGD dokonania niezwłocznych zmian w zakresie opracowanych procedur. Należy przy tym zauważyć, że poprawione procedury będą podlegać weryfikacji przez samorząd województwa, który zgodnie z § 6 rozporządzenia zobowiązany będzie je zweryfikować również pod kątem ich zgodności z prawem. Trudno natomiast w przypadku tego uchybienia wskazać inne konsekwencje, jakie Zarząd Województwa mógłby wyciągać w stosunku do LGD w oparciu o obowiązujące postanowienia umowy ramowej lub przepisy ustawy o RLKS.

1. **Na stronie internetowej LGD nie zostały zamieszczone protokoły z posiedzenia Rady Decyzyjnej z dnia 13.01.2017 r. dotyczącego oceny i wyboru operacji wraz z informacjami o wyłączeniach ze względu na potencjalny konflikt interesów**– s. 6 trzeci akapit od końca Raportu z kontroli..

W ocenie autora niniejszej opinii **powyższe uchybienie stanowi naruszenie przez LGD postanowień wytycznych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 2/1/2016 r., ale nie wiąże się z negatywnymi konsekwencjami dla wnioskodawców biorących udział w naborze i nie może stanowić podstawy odmowy przyznania im pomocy**. Wynika to z faktu, że po pierwsze **wskazane uchybienie LGD nie stanowi naruszenia przepisu prawa powszechnie obowiązującego tylko wytycznych, a trudno bronić poglądu, że naruszenie przez LGD tego rodzaju aktu, niebędącego źródłem prawa o charakterze powszechnie obowiązującym, może stanowić przesłankę uzasadniającą negatywne rozstrzygnięcie w stosunku do wnioskodawców.** Po drugie należy zauważyć, że **wprawdzie opublikowany na stronie internetowej LGD protokół z posiedzenia Rady nie zawierał informacji dotyczących kwestii istotnych z punktu bezstronności, ale takiego braku nie można utożsamiać z tym, że LGD w trakcie przeprowadzania oceny operacji nie zastosowała wymaganych procedur dotyczących zapewnienia bezstronności członków Rady**, **a tylko takie uchybienie mogłoby stanowić przesłankę dotyczącą odmowy przyznania pomocy poszczególnym wnioskodawcom w świetle art. 17 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o RLKS**. Innymi słowy nie ulega wątpliwości, że w protokole z posiedzenia Rady LGD nie udokumentowała, że proces oceny operacji przeprowadzony był z zachowaniem reguł gwarantujących bezstronną ocenę, ale nie oznacza to automatycznie, że tych reguł bezstronności nie zachowano. Jeżeli z przekazanej do Zarządu Województwa Opolskiego dokumentacji dotyczącej przeprowadzonego naboru wynika, że członkowie Rady LGD przed przystąpieniem do oceny operacji wypełnili deklaracje bezstronności, a następnie wyłączali się z oceny w sytuacji, gdy zachodziły okoliczności mogące rzutować na ich bezstronność, to należy uznać, że brak podstaw, by w oparciu o art. 17 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o RLKS odmawiać wnioskodawcom przyznania pomocy argumentując to niezachowaniem procedur gwarantujących bezstronność. Czym innym jest bowiem przestrzeganie procedur od udokumentowania tego, że są one przestrzegane w protokole. **Złe prowadzenie protokołu nie oznacza jeszcze, że w trakcie posiedzenia Rada nie zachowała reguł bezstronności.**

Jeżeli chodzi natomiast o to, jakie konsekwencje dla LGD rodzi wskazane uchybienie, to w ocenie autora opinii LGD może zostać wezwana przez Zarząd Województwa Opolskiego, w trybie art. 23 ust. 2 ustawy o RLKS, do uzupełnienia protokołów w zakresie brakujących informacji. Ponadto LGD może zostać wezwana, w ramach zaleceń z kontroli, do uwzględnienia w swoich procedurach obowiązku zawarcia w protokole z posiedzenia Rady informacji wymaganych przez wytyczne Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Z obowiązujących przepisów prawa oraz z postanowień umowy ramowej nie wynikają inne kompetencje Zarządu Województwa Opolskiego w tym zakresie.

Na marginesie autor opinii zauważa, że jak wynika z ustaleń kontroli, LGD po zakończeniu naboru opublikowała na stronie internetowej LGD tylko jedną listę operacji, zawierająca informację o ocenie wszystkich wniosków wraz z podaniem wyniku oceny każdego z warunków, jakie w świetle ustawy o RLKS powinna sprawdzić LGD. Tymczasem zgodnie z art. 21 ust. 5 pkt 2 ustawy o RLKS LGD powinna była w zasadzie zamieścić na swojej stronie internetowej dwie listy ocenionych operacji. Na tę okoliczność nie zwrócili uwagi kontrolujący, ale w ocenie autora opinii, również w tym zakresie procedury LGD powinny zostać zmienione, by w ramach kolejnej kontroli nie zakwestionowano również tego elementu przeprowadzania innych naborów przez LGD.

1. **Określony przez LGD termin na wniesienie protestu jest niezgodny z zapisami art. 22 ust. 2 ustawy RLKS**  - s. 7 akapit drugi Raportu z kontroli.

Rozważania dotyczące błędów w procedurze odwoławczej, jaką stosowało LGD w trakcie naborów objętych kontrolą zawarto w pkt 4 niniejszej opinii. W tym miejscu należy jedynie dodatkowo podkreślić, że – zgodnie z art. 54 ust. 6 ustawy o zasadach realizacji programów – błędne pouczenie dotyczące prawa do wniesienia protestu nie wpływa na prawo wnioskodawcy do jego wniesienia. LGD nie ma również prawa swoją własną decyzją zmodyfikować długość terminu na wniesienie tego środka odwoławczego, ponieważ został on określony na poziomie ustawowym. Dlatego wyznaczenie dłuższego terminu na wniesienie „odwołania” niż ustawa przewidywała na wniesienie protestu oraz pouczenie wnioskodawców o takim dłuższym terminie nie spowodowało jego „wydłużenia”. Wnioskodawców nadal obowiązywały zasady wynikające z przepisów prawa, mimo, że procedura i działania LGD były w tym zakresie niezgodne z przepisami. Ponadto **należy zauważyć, że istnieją uzasadnione powody by przyjąć, że wszystkie „odwołania” zostały ostatecznie wniesione w terminie przewidzianym dla protestu, zatem błędne zapisy procedury nie spowodowały w praktyce negatywnych konsekwencji dla wnioskodawców i tym bardziej nie powinny stanowić przesłanki dla jakichkolwiek negatywnych rozstrzygnięć ich dotyczących**. Można zatem uznać, że uchybienia jakich dopuściła się LGD w tym zakresie, ostatecznie, na skutek zbiegu rożnego rodzaju czynników, nie wpłynęły na postępowanie dotyczące przyznania pomocy w sposób, który uniemożliwiłby przyznanie pomocy wnioskodawcom. Uchybienia te nie mieszczą się również w zakresie błędów opisanych w art. 17 ust. 2 ustawy o RLKS, które mogą stanowić przesłankę do odmówienia przyznania pomocy wnioskodawcom, których dotyczyłyby tego typu pomyłki LGD.

W przypadku zaś konsekwencji dla LGD, naturalnym wydaje się wezwanie LGD przez Zarząd Województwa Opolskiego do niezwłocznego poprawienia treści procedur, tak by było one zgodne z przepisami ustawy o RLKS.

1. **Zgodnie z zapisami art. 22 ust. 6 ustawy RLKS o wniesionych protestach LGD niezwłocznie informuje ZW. Z kontrolowanej dokumentacji wynika, że powyższa informacja została przekazana ZW w dniu 03.02.2017 r., zatem termin wskazany w ustawie nie został zachowany** – s. 7 ostatni akapit Raporty z kontroli.

Należy zgodzić się z ustaleniem kontrolujących, że poinformowanie Zarządu Województwa Opolskiego przez LGD o wniesionych protestach po upływie ponad miesiąca od ich otrzymania nie realizuje wymogu niezwłocznego przekazania takiej informacji i może zostać zakwalifikowane jako naruszenie art. 22 ust. 6. Nie wdając się bowiem w niepotrzebne dywagacje, jaki termin w tym konkretnym przypadku można uznać za „niezwłoczny”, należy zgodzić się z tym, że ponadmiesięczne opóźnienie w przekazaniu takiej informacji należy zakwalifikować jako zwłokę (chyba, że LGD potrafi wskazać okoliczności świadczące o braku swojej winy w tym zakresie) i naruszenie art. 22 ust. 6 ustawy o RLKS.

Wskazane uchybienie LGD należy do tego rodzaju błędów, które w praktyce mogą rodzić poważne negatywne konsekwencje: Brak przekazania do zarządu województwa informacji o wniesionych do LGD protestach może bowiem, przy niekorzystnym obrocie spraw, doprowadzić do sytuacji, w której po przekazaniu przez zarząd województwa informacji do wnioskodawcy o odmowie przyznania pomocy na realizację jego operacji, zarząd województwa otrzyma od LGD protest tego wnioskodawcy zawierający zarzuty odnoszące się do okoliczności na podstawie których podjęto decyzję o odmowie przyznania pomocy. Tak mogłoby być np. w sytuacji, gdy ze względu na zbyt niską liczbę punktów przyznaną operacji przez LGD, wniosek znalazł się na samym końcu listy rankingowej, w związku z czym odmówiono mu przyznania pomocy ze względu na wyczerpanie limitu środków finansowych, zaś uwzględnienie zarzutów zawartych w proteście mogłoby poprawić sytuację wnioskodawcy w stosunku do innych operacji. Wskazany przepis art. 22 ust. 6 ustawy o RLKS ma więc na celu zminimalizowanie ryzyka wystąpienia tego rodzaju problematycznych sytuacji.

Jednak w tym miejscu należy zauważyć, że negatywne skutki tej hipotetycznej sytuacji zostały zniwelowane poprzez przepis ustawy o RLKS pozwalający na przyznanie wnioskodawcy pomocy pomimo wyczerpania limitu środków wskazanego w ogłoszeniu o naborze (art. 22 ust. 8 pkt 3).

Ponadto w przedmiotowej sytuacji, pomimo tych potencjalnie negatywnych konsekwencji opisanego uchybienia LGD, należy zastanowić się, czy w przypadku dwóch naborów objętych kontrolą takie negatywne skutki wystąpiły. Jak się wydaje tak nie było, gdyż zarząd województwa nie zakończył jeszcze weryfikacji wniosków wybranych przez LGD. Należy również zauważyć, że wskazane uchybienie nie stanowi również takiego błędu LGD, który w świetle art. 17 ust. 2 ustawy o RLKS, wiązałby się z koniecznością odmowy przyznania pomocy wnioskodawcom biorącym udział w naborach objętych kontrolą. **Zatem brak prawnych argumentów, by tego rodzaju uchybienie LGD stanowiło podstawę do jakichkolwiek negatywnych rozstrzygnięć dla wnioskodawców, w tym by mogło zostać uznane za okoliczność uzasadniająca odmowę przyznania pomocy.**

Jeżeli zaś chodzi o skutki wskazanego uchybienia dla LGD, to – jak wskazano już wcześniej - należy je zakwalifikować jako naruszenie art. 22 ust. 6 ustawy o RLKS. Tego rodzaju naruszenie, podobnie jak błędy w treści procedury dotyczącej środków odwoławczych od oceny Rady, stanowi naruszenie przewidzianego w umowie ramowej obowiązku przeprowadzania oceny wniosków zgodnie z prawem (§ 5 ust. 1 pkt 10 umowy ramowej). Taki błąd powinien zostać naprawiony przez LGD na wezwanie Zarządu Województwa Opolskiego, a w razie dwukrotnego niezastosowania się przez LGD do wezwania do usunięcia naruszenia, samorząd województwa jest uprawniony do rozwiązania umowy ramowej (§ 11 ust. 4). Jednak w przedmiotowej sytuacji należy zauważyć, że LGD przekazała już informację o złożonych protestach do zarządu województwa, zatem stan, który był niezgodny z prawem, został usunięty (z dużym opóźnieniem, ale jednak). Dlatego zastosowanie procedury, o której mowa   
w § 11 ust. 4 nie jest już możliwe (naruszenie przepisu prawa zostało już usunięte, zastosowanie procedury dwukrotnego wzywania do usunięcia naruszeń nic by nie zmieniło). **Zarząd Województwa może jednak, w ramach zaleceń z kontroli, zobowiązać LGD do zamieszczenia w swoich procedurach wyraźnego obowiązku przekazywania informacji o otrzymanych protestach**.

1. **Organ decyzyjny Stowarzyszenia podjął uchwały dotyczące wyboru poszczególnych operacji do dofinansowania, co do wszystkich wniosków złożonych w naborach: nr 1/2016 oraz nr 2/2016. Powyższe uchwały zostały podjęte również w odniesieniu do tych wniosków, które zostały ocenione w dniu 13.01.2017 r. i co do których Rada Decyzyjna podjęła już uchwały dotyczące wyboru operacji do dofinansowania, a ubiegający się o dofinansowanie wnioskodawcy nie złożyli protestów od tej oceny**  - s. 8 ust. 1 i 2 Raportu z kontroli.

W ocenie autora niniejszej opinii opisane postępowanie LGD w praktyce stanowi największy błąd LGD i rodzi ważkie problemy związane z „naprawieniem” tych naborów. Gdyby nie te dodatkowe uchwały, naprawienie sytuacji dotyczącej obu naborów nie byłoby takie trudne.

Nie ulega bowiem wątpliwości, ze w świetle obowiązujących przepisów prawa LGD było uprawnione jedynie do oceny protestów i to tylko w zakresie podniesionych zarzutów (przy czym autor opinii zakłada, że złożone odwołania należy potraktować jako protesty). Złożenie protestów nie mogło być jednak pretekstem do ponownego podejmowania uchwał dotyczących oceny operacji, co do których protestów nie złożono.

Przyjęty przez LGD sposób postępowania rodzi niepotrzebne wątpliwości dotyczące tego, jak traktować wcześniejsze uchwały dotyczące operacji, co do których nie złożono następnie protestów – np., czy poprzednio przyjęte uchwały przestały obowiązywać w momencie wydania nowych uchwał, czy od tych nowych uchwał przysługuje ewentualne prawo do wniesienia protestu itp. Podjęcie tych nowych uchwał może rodzić również niepotrzebne wątpliwości co do tego, czy złożone przez wnioskodawców „odwołania” można potraktować jako protesty, skoro ich rozpatrzenie nastąpiło w terminie przed upływem 45 dni po zakończeniu naboru, czyli w terminie, jaki LGD miało na ocenę wszystkich wniosków. Wątpliwości te pojawią się zwłaszcza wtedy, jeżeli druga uchwała (tj. spisana na posiedzeniu „protestowym”), dotycząca operacji, której nie dotyczył protest różni się w swojej treści w stosunku do pierwszej uchwały (np. operacja uzyskała mniejsza liczbę punktów).

Wątpliwości te należy jednak jednoznacznie przeciąć, uznając, że uchwały dotyczące wniosków, co do których nie złożono protestów (odwołań), spisane na posiedzeniu Rady LGD w dniu 27 stycznia 2016 r., powinny zostać potraktowane jako pozbawione mocy prawnej. LGD nie miała bowiem prawa – w świetle przepisów ustawy o RLKS, ustawy o zasadach realizacji programów, a nawet w świetle swojego Regulaminu Rady, stanowiącego załącznik do umowy ramowej – do zmiany swojej wcześniejszej oceny bez stosownego środka odwoławczego złożonego przez wnioskodawcę tej operacji. Innymi słowy uchwały te w zasadzie powinny być traktowane jako nie rodzące skutków dla LGD i wnioskodawców. Jedynie istotne są bowiem uchwały dotyczące rozpatrzenia złożonych protestów – tylko bowiem te uchwały mogły w świetle przepisów prawa modyfikować wcześniejsza ocenę operacji dokonaną przez Radę LGD.

**W związku z powyższym w ocenie autora opinii wskazane uchybienie dotyczące ponownego podjęcia przez LGD uchwał dotyczących wszystkich wniosków złożonych w ramach naborów, nie powinno rodzić negatywnych konsekwencji dla zainteresowanych wnioskodawców, zaś Zarząd Województwa Opolskiego powinien – w przypadku operacji, co do których nie złożono protestu (odwołania) – brać pod uwagę jedynie uchwały, które zostały przyjęte na posiedzeniu w dniu 13 stycznia 2017 r.** Należy także zauważyć, że wprawdzie wskazane uchybienie LGD znacznie komplikuje prawną ocenę całego naboru, to jednak nie jest jednym z błędów, które art. 17 ust. 2 ustawy o RLKS nakazuje traktować jako przesłankę pozwalająca odmówić wnioskodawcom przyznania pomocy. W ocenie autora opinii zarówno LGD jak i Zarząd Województwa Opolskiego powinny wobec tego podjąć działania zmierzające do usunięcia skutków dokonanych przez LGD uchybień, tak by ostatecznie nie zostali nimi obciążeni wnioskodawcy. Może to zostać osiągnięte w drodze podjęcia kolejnych, korygujących uchwal przez Radę (w których zostanie wskazane, że „ponowne” uchwały dotyczące oceny operacji, co do których protestu nie wniesione nie obowiązują ze względu na ich sprzeczność z prawem) oraz poinformowania wnioskodawców o tym fakcie. Z negatywnymi skutkami tych błędów, w tym z protestami dotyczącymi naruszenia procedury, powinna zmierzyć się wówczas LGD.

Odnosząc się z kolei do tego, jakie konsekwencje dla LGD może mieć opisany wyżej błąd LGD, autor opinii zauważa, że postępowanie LGD w tym zakresie – jako niezgodne z ustawą o RLKS – może zostać zakwalifikowane jako naruszenie § 5 ust. 1 pkt 10 umowy ramowej. Zatem Zarząd Województwa Opolskiego może sformułować wobec LGD zalecenia dotyczące usunięcia takich naruszeń, może również wezwać LGD do ich usunięcia. W ocenia autora opinii Zarząd Województwa powinien po prostu – korzystając z uprawnienia wynikającego z postanowień umowy ramowej lub z art. 23 ust. 2 ustawy o RLKS wezwać LGD do naprawienia opisanej wyżej sytuacji, poprzez przedstawienie jednoznacznej informacji (np. w formie dodatkowych uchwał Rady), że postępowanie Rady na posiedzeniu w dniu 27 stycznia 2017 r., polegające na podjęciu uchwał dotyczących operacji, co do których nie złożono protestu było błędne. Stanowisko takie powinno zostać przekazane również zainteresowanym wnioskodawcom, wraz z informacją, że w przypadku operacji co do których protestów nie złożono, wiążąca pozostaje treść uchwał podjętych na posiedzeniu Rady w dniu 13 stycznia 2017 r.

1. **LGD po rozpatrzeniu protestów nie sporządziła listy operacji wybranych do dofinansowania w wyniku rozpatrzenia procedury odwoławczej, co powinna była zrobić stosownie do art. 56 ust. 2 ustawy o zasadach realizacji programów –**s. 9 trzeci akapit od końca w Raporcie z kontroli.

Odnosząc się do tego ustalenia należy na wstępie zauważyć, że wprawdzie Rada LGD sporządziła listy operacji, których tytułu w żaden sposób nie dają się pogodzić z przepisami ustawy o RLKS oraz ustawy o zasadach realizacji programów, to jednak obowiązek sporządzania listy operacji wybranych do realizacji o dofinansowania w wyniku przeprowadzenia procedury odwoławczej nie był do niedawna oczywisty dla wielu LGD i samorządów województwa, o czym świadczy choćby pytanie zadane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przez Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego oraz udzieloną przez Agencję odpowiedź (pismo z dnia 20 lutego 2017 r., znak DDD.WL.6935.36.2017.APP).

Niezależnie od tego należy zauważyć, że wskazany brak dotyczący sporządzenia wymaganej listy może być przez LGD naprawiony na podstawie obowiązujących przepisów, LGD może bowiem zawsze dosłać dokumentację dotycząca rozpatrzenia protestu. Należy bowiem podkreślić, że sama lista ocenionych operacji lub lista operacji wybranych do dofinansowania ma charakter techniczny i stanowi jedynie odwzorowanie treści uchwał: sporządzenie listy operacji polega bowiem niejako na „zaciągnięciu” przez LGD danych z treści uchwał dotyczących ocenionych wniosków (protestów). Sporządzenie listy nie wymaga zatem podjęcia odrębnej uchwały przez Radę LGD, co potwierdził również Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w piśmie w piśmie z dnia 24 stycznia 2017 r., znak ROW.wrt.0213.2.2017. Skoro zatem wskazane uchybienie wciąż może zostać naprawione, przez LGD, to nie powinno się wiązać z żadnymi negatywnymi konsekwencjami dla wnioskodawców biorących udział w naborze wniosków, tym bardziej, że nie jest to błąd, o którym mowa w art. 17 ust. 2 ustawy o RLKS, a tylko taki błąd– przypomnijmy raz jeszcze – może zostać uznany za powód uzasadniający odmowę przyznania wnioskodawcy pomocy na realizację operacji objętek wnioskiem złożonym w ramach nabory.

1. **LGD przekazała do ZW wszystkie protesty dotyczące oceny wniosków złożonych w naborach: nr 1/2016, nr 2/2016, a więc zarówno uwzględnione w całości, w części, jak i te środki odwoławcze, co do których Rada Decyzyjna nie zmieniła dotychczasowego rozstrzygnięcia**  - s. 9 ostatni akapit Raportu z kontroli.

Opisane przez kontrolujących postępowanie LGD jest z pewnością niezgodne z art. 56 ust. 2 ustawy o zasadach realizacji programów w zw. z art. 22 ust. 8 ustawy o RLKS. Jednak nie jest to błąd, który rodziłby jakiekolwiek negatywne konsekwencje dla wnioskodawców – po prostu LGD przekazał zbyt dużo dokumentów w stosunku do tego, co wymagane jest przepisami prawa. Nie jest to również żadne z uchybień, o których mowa w art. 17 ust. 2. Dlatego brak podstaw, by Zarząd Województwa z tego powodu odmawiał jakiemukolwiek wnioskodawcy przyznania pomocy.

Jeżeli chodzi o skutki jakie opisana wyżej pomyłka rodzi dla LGD, to – tak jak w przypadku wcześniejszych uchybień – Zarząd Województwa Opolskiego, korzystając ze swoich ustawowych uprawnień i możliwości wynikających z umowy ramowej, może zobowiązać LGD do zmiany procedur przeprowadzania naborów w taki sposób, by wyraźnie opisać obowiązki LGD w tym zakresie (obecnie bowiem cala procedura rozpatrywania protestów została opisana w sposób niezgodny z ustawą o RLKS).

1. **LGD wysłała 9 wnioskodawcom, którzy złożyli protesty informację o sposobie rozpatrzenia protestu z naruszeniem terminu wynikającego z art. 56 ust. 2 pkt 1 ustawy o zasadach realizacji programów w zw. z art. 22 ust. 8 ustawy o RLKS** – s. 10 pierwszy akapit Raportu z kontroli).

Naruszenie tego terminu przez LGD nie powinno stanowić przesłanki odmowy przyznania pomocy dla żadnego z wnioskodawców, bowiem nie stanowi błędu wpływającego na wynik dokonanej wcześniej oceny wniosku lub protestu. Nie jest to również okoliczność, o której mowa w art. 17 ust. 2 ustawy o RLKS. Dlatego takie uchybienie pozostaje irrelewantne z punktu widzenia Zarządu Województwa badającego, czy zachodzą okoliczności umożliwiające przyznanie pomocy.

LGD z kolei, z racji naruszenia przepisu ustawowego, może zostać wezwana w zaleceniach pokontrolnych, do poprawienia swoich procedur w celu unikania tego rodzaju błędów w przyszłości. Na podstawie obowiązujących przepisów trudno sformułować inną konsekwencje opisanego uchybienia dla LGD.

1. **Zespół kontrolny zwraca uwagę na fakt, iż LGD w dniu 09.02.2017 r. przekazała informację o ostatecznej decyzji dot. przyznania bądź nieprzyznania dofinansowania do 20 wnioskodawców uczestniczących w naborze nr 1/2016 oraz do 16 wnioskodawców (z naboru nr 2/2016, którzy wcześniej zostali powiadomieni o wynikach oceny operacji przeprowadzonej w dniu 13.01.2017 r. i nie złożyli protestów co do tej oceny** – s. 10 pierwszy akapit Raportu z kontroli.

Odnośnie tego ustalenia patrz wyjaśnienia dotyczące uchybienia LGD opisanego w pptk 8) powyżej.

1. **Z analizy przedłożonej dokumentacji wynika, iż w dniu 03.02.2017 r. LGD przekazała do ZW oryginały wniosków o przyznanie pomocy, złożonych w naborze nr 1/2016, nr 2/2016 oraz dokumentacji potwierdzającej dokonanie tych wyboru operacji wg. zestawienia, stanowiącego załącznik nr 4 do Wytycznych Nr 2/1/2016. Zatem wyżej wymieniony 7 dniowy termin ustawowy nie został zachowany.**

W ocenie autora opinii powyższe uchybienie Rady – chociaż bezsprzecznie stanowi naruszenie art. 23 ust. 1 ustawy o RLKS – nie stanowi powodu do odmowy przyznania pomocy dla wnioskodawców, którzy brali udział w naborach objętych kontrolą. Nie jest to bowiem jedno z tych uchybień LGD, które ustawa o RLKS wprost uznaje za przesłankę uzasadniającą wydanie rozstrzygnięcia o odmowie przyznania pomocy (por. wielokrotnie już przywoływany art. 17 ust. 2 ustawy o RLKS). Z punktu widzenia prawidłowości dokonanej oceny bowiem bez większego znaczenia jest to, czy dokumenty zostaną przekazane przez LGD po 7 dniach czy później – skoro ocena dokonana przez Radę LGD już się dokonała i albo była prawidłowa, albo nie, bez względu na to kiedy dokumenty otrzyma zarząd województwa.

W przypadku naborów objętych kontrolą praktyczny problem dotyczący opóźnienia w przekazaniu wniosków dotyczy jednak raczej tego, że pomiędzy dokonaniem oceny wniosków a przekazaniem ich do Zarządu Województwa Opolskiego, Rada LGD dokonała szeregu czynności dotyczących oceny operacji, które nie znajdowały umocowania w przepisach ustawy o RLKS. Jednak – jak wskazano w ppkt 8 powyżej – właśnie ze względu na ten brak podstaw prawnych do takich czynności, LGD powinna podjąć działania potwierdzające, że te dodatkowe uchwały dotyczące oceny operacji, co do których nie wniesiono protestów, są pozbawione mocy prawnej. Pozwoli to rozwiązać niektóre z problemów związanych z działaniami LGD, których nie da się pogodzić z przepisami ustawy o RLKS.

Rozważając skutki opóźnienia przekazania dokumentacji z naboru do Zarządu Województwa Opolskiego należy zauważyć, że opóźnienie takie wpływa jedynie na to, że Zarząd Województwa później zweryfikuje wnioski złożone w ramach naboru. Opóźnienie nie uniemożliwia Zarządowi Województwa Opolskiego przeprowadzenia postępowania w sprawie przyznania pomocy, zbadania przesłanek jego udzielenia itp. Opóźnienie nie rzutuje zatem na ocenę wniosków albo na zasadniczą zmianę sytuacji prawnej wnioskodawców. **W tym kontekście przywołany przepis art. 23 ust. 1 ustawy o RLKS ma znaczenie wyłącznie instrukcyjne, a jego naruszenie przez LGD nie może wywoływać negatywnych skutków dla wnioskodawców, skoro nie oni są adresatem obowiązku w nim wyrażonego i pozostaje bez związku z tym, czy wcześniejsza ocena operacji była poprawna.**

Jeżeli chodzi o inne skutki opóźnienia w przekazaniu przez LGD dokumentacji z naboru, to autor opinii zwraca uwagę, że niezależnie od tego, że LGD naruszyła art. 23 ust 1 ustawy o RLKS, to jej opóźnienie może zostać zakwalifikowane również jako naruszenie § 5 ust. 1 pkt 7 ustawy o RLKS. Jeżeli LGD zostałaby wezwana przez Zarząd Województwa do przedłożenia wszystkich wymaganych dokumentów związanych z naborem i nie uczyniła tego, środki przyznane jej na funkcjonowanie (na cały okres realizacji LSR) ulegną obniżeniu o 5% (§ 9 pkt 1 umowy ramowej). W związku z tym w interesie LGD jest jak najszybsze doręczenie LGD wszystkich wymaganych dokumentów, jeżeli jeszcze to nie nastąpiło. Obejmuje to m.in. przekazanie wszystkich kart oceny z posiedzenia, które odbyło się w dniu 13 stycznia 2017 r., o czym mowa w ostatnim akapicie Raportu z kontroli.

1. **WNIOSKI**
2. Z analizy stanu prawnego oraz stwierdzonych przez kontrolujących uchybień wynika, że stwierdzone przez kontrolujących błędy LGD nie powinny stanowić podstawy do negatywnych rozstrzygnięć wobec poszczególnych wnioskodawców, którzy w naborach ogłoszonych przez LGD złożyli wnioski następnie wybrane przez Radę. Żaden bowiem z błędów stwierdzonych przez kontrolujących nie jest bowiem uchybieniem LGD tego rodzaju, który został opisany w art. 17 ust. 2 ustawy o RLKS.

Autor niniejszej opinii stoi na stanowisku, że pomimo licznych uchybień LGD nie zaistniały przesłanki, które mogłoby stanowić podstawę do odmowy przyznania pomocy przez Zarząd Województwa Opolskiego. W razie wydania takich rozstrzygnięć przez Zarząd Województwa Opolskiego wnioskodawcom przysługiwać będzie wobec Zarządu Województwa Opolskiego skarga do sądu administracyjnego oparta na zarzucie naruszenia przepisów postępowania. W ocenie autora opinii skargi takie byłyby uzasadnione, bowiem Zarząd Województwa Opolskiego nie mógłby wskazać wyraźnego przepisu ustawowego, na podstawie której odmówił przyznania pomocy wnioskodawcom. Uchybienia, których dopuściła się LGD nie kwalifikują się bowiem do żadnej z ustawowych przesłanek odmowy przyznania pomocy, a zwłaszcza żadne ze stwierdzonych w toku kontroli uchybień nie miesi się w zakresie opisanym w art. 17 ust. 2 ustawy o RLKS.

Zarząd Województwa Opolskiego nie ma również możliwości „unieważnienia” naboru, ani nawet zmuszenia LGD do podjęcia decyzji o unieważnieniu (anulowaniu, odwołaniu) takiego naboru – tego rodzaju polecenie sformułowane w wyniku kontroli oznaczałoby bowiem, że Zarząd Województwa Opolskiego żąda od LGD podjęcia czynności, dla której brak podstaw prawnych. Żaden przepis ustawy o RLKS nie pozwala LGD na wycofanie się z ogłoszonego już naboru. Skoro LGD nie ma możliwości „unieważniania” swoich naborów (brak bowiem takich regulacji), to również Zarząd Województwa nie może formułować takich żądań wobec LGD, ponieważ nakazywałby w ten sposób LGD podjęcie działań sprzecznych z prawem. Taka czynność LGD byłaby bowiem bezprawna, co można pośrednio również wyinterpretować z wytycznej Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 2/1/2016, w której zabroniono LGD, po umieszczeniu na stronie internetowej informacji o ogłoszeniu naboru, dokonywania zmian w treści tego ogłoszenia o naborze. Wnioskując *ad minori ad maius*, skoro Wytyczna zabrania „mniej” (tj. zmieniać warunki naboru), to tym bardziej zabrania więcej (wycofywać się z naboru po jego ogłoszeniu, a tym bardziej po dokonaniu oceny operacji).

Jeżeli jednak chodzi o skutki uchybień dla samej LGD, to w ocenie autora opinii ich liczba i doniosłość niestety przemawia za koniecznością gruntownej zmiany Procedur przeprowadzania naborów dotychczas stosowanych przez LGD i stanowiących załącznik do umowy ramowej. Procedury te powinny zostać zmodyfikowane w celu dostosowania ich brzmienia do przepisów ustawy o RLKS (zwłaszcza w zakresie, jaki odnosi   
się do wnoszenia i rozpatrywania protestów) oraz do wytycznych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 2/1/2016 (zwłaszcza w zakresie, jaki dotyczy sporządzanej przez LGD i przekazywanej do Zarządu Województwa Opolskiego dokumentacji ze zrealizowanego naboru).

W przypadku sformułowania przez Zarząd Województwa Opolskiego zaleceń dotyczących poprawy procedur, uzupełnienia dokumentacji dotyczącej dwóch kontrolowanych naborów itp. LGD powinna niezwłocznie uczynić zadość tym zaleceniom, ponieważ brak ich realizacji lub opieszałość w tym zakresie, mogą zostać uznane za przesłankę do obniżenia środków na funkcjonowanie o 5% (§ 9 pkt 1 umowy ramowej) lub ziszczenie się warunków pozwalających Samorządowi Województwa Opolskiego rozwiązać umowę ramową.

**Opinię sporządził:**

*r.pr. Paweł Rodak,*

*WA-11475*