



**MINISTERSTWO ROLNICTWA I ROZWOJU WSI**

DEPARTAMENT ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

00-930 Warszawa, ul. Wspólna 30, tel.: (22) 623-18-42, fax.: (22) 623-20-51

ROWwl-br-5503-27/13( 1424 )

Warszawa, dnia 4 kwietnia 2013 r.

**Pan**

**Janusz Tryniecki**

Lokalna Grupa Działania

„Jagiellońska Przystań”

ul. Harcerska 8

21-200 Parczew

Dotyczy: ostatnich naborów wniosków o przyznanie pomocy w ramach działania 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, limitu pomocy na małe projekty oraz obowiązku stosowania przez LGD ustawy Prawo zamówień publicznych

*Szanowny Panie,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 14 marca 2013 r. znak JP/Z/86/13 dotyczące wątpliwości w zakresie możliwości ogłaszania ostatnich naborów wniosków o przyznanie pomocy w ramach działania 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, limitu pomocy na małe projekty oraz obowiązku stosowania przez lokalną grupę działania (LGD) przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą Pzp”, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) przekazuje następujące informacje w układzie pytanie – tekst pochyły, odpowiedź - tekst normalny.

*Czy w przypadku gdy LGD podała ostatnią informację o możliwości składania wniosków o przyznanie pomocy na małe projekty, według harmonogramu przewidywanych terminów podawania do publicznej wiadomości stanowiącego załącznik do umowy, o której mowa w art. 14 ust. 3 ustawy i wybrała małe projekty do wysokości 120% limitu dostępnych środków wskazanego w tej informacji, istnieje możliwość późniejszej zmiany harmonogramu i podania kolejnej informacji o możliwości składania wniosków o przyznanie pomocy jeżeli istnieje ryzyko, iż powstaną oszczędności w ramach przeprowadzonego naboru?*

Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” objętego PROW 2007-2013 (Dz.U. Nr 138, poz. 868 z późn. zm.), w ramach danego naboru wniosków o przyznanie pomocy LGD dokonuje wyboru małych projektów zgodnie z art. 62 ust. 4 rozporządzenia nr 1698/2005 do wysokości limitu dostępnych środków wskazanego

w informacji o możliwości składania wniosków o przyznanie pomocy na małe projekty w tym naborze. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, w której informacja o możliwości składania wniosków o przyznanie pomocy na małe projekty, według harmonogramu przewidywanych terminów podawania do publicznej wiadomości takich informacji stanowiącego załącznik do umowy o warunkach i sposobie realizacji lokalnej strategii rozwoju, zwanej dalej „umową ramową”, jest podawana do publicznej wiadomości po raz ostatni. Wówczas, zgodnie z § 9 ust. 3 rozporządzenia, LGD wybiera małe projekty do wysokości 120% limitu dostępnych środków wskazanego w tej informacji. Ewentualne zmiany harmonogramu podawania do publicznej wiadomości informacji o naborach wniosków następują w drodze aneksu do umowy ramowej. W przypadku zaistnienia potrzeby dokonania zmian w harmonogramie, LGD powinna dokonać jego aktualizacji w postaci wniosku o aneks do umowy ramowej. W szczególności dotyczy to sytuacji, w której LGD mając świadomość aktualnego poziomu osiągnięcia wskaźników lokalnej strategii rozwoju (LSR) oraz wykorzystania środków jakie pozostają w jej dyspozycji widzi, że w ramach danego typu operacji konieczne będzie ogłoszenie kolejnego naboru. Tryb postępowania z wnioskami o przyznanie pomocy wybranymi (w ramach ostatniego naboru) ponad limit środków wskazany w ogłoszeniu reguluje § 12b rozporządzenia. Zgodnie z jego przepisami, w przypadku, gdy po podaniu do publicznej wiadomości informacji o ostatnim naborze, na skutek zmiany harmonogramu zostanie podana do publicznej wiadomości kolejna informacja o możliwości składania wniosków o przyznanie pomocy na małe projekty, samorząd województwa informuje wnioskodawcę, w formie pisemnej, o odmowie przyznania pomocy (z podaniem przyczyn tej odmowy) na mały projekt, który według stanu na dzień poprzedzający dzień złożenia przez LGD wniosku dotyczącego podania do publicznej wiadomości kolejnej informacji o możliwości składania wniosków o przyznanie pomocy na małe projekty, nie mieści się w ramach limitu dostępnych środków wskazanego w informacji o tym naborze, który miał być ostatni (czyli w ramach którego LGD dokonało wyboru do wysokości 120% limitu).

*Czy wnioskodawca (np. gmina) zamierzający złożyć projekt, którego zakres jest zgodny z działaniem „Odnowa i rozwój wsi” jak i z małymi projektami (np. remont świetlicy wiejskiej) a wnioskowana kwota pomocy jest wyższa niż 25 tys. zł ale nie przekracza 50 tys. zł, może ubiegać się o pomoc w ramach małych projektów, czy w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi”?*

Zgodnie z § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia, aby pomoc mogła zostać przyznana na mały projekt, musi on spełniać warunek określony w art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 173), zwanej dalej „ustawą ROW”. Pozostałe warunki przyznania pomocy na małe projekty zostały określone w szczególności w § 2-4 rozporządzenia. Zgodnie z § 4 ust. 7a tego rozporządzenia, wysokość pomocy przyznanej na realizację jednego małego projektu nie może być wyższa niż 50 tys. złotych. Co prawda w przypadku działania „Odnowa i rozwój wsi”, zgodnie z § 4 ust. 6 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” objętego PROW 2007-2013 (Dz.U. Nr 38, poz. 220 z późn. zm.), wysokość pomocy przyznanej na realizację jednej operacji nie może być równa lub niższa niż 25 000 zł, według kalkulacji kosztów określonych we wniosku o przyznanie pomocy, należy jednak pamiętać, że wysokość kwoty pomocy na operację nie jest jedynym czynnikiem decydującym o spełnieniu bądź niespełnieniu warunków przyznania

pomocy określonych w tym rozporządzeniu. Reasumując, pomoc na mały projekt może być przyznana jeżeli projekt nie spełnia warunków przyznania pomocy określonych w rozporządzeniu dla działania „Odnowa i rozwój wsi” i jednocześnie są spełnione warunki przyznania pomocy określone w rozporządzeniu dla działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”.

*Czy Lokalne Grupy Działania są zobligowane do stosowania PZP w przypadku ponoszenia kosztów powyżej 14 000 euro przy realizacji projektu współpracy w ramach działania „Wdrażanie projektów współpracy” objętego PROW na lata 2007-2013 oraz przy realizacji określonego projektu, finansowanego ze środków publicznych innych niż w ramach działania „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja” objętego PROW na lata 2007-2013.*

Odpowiadając na powyższe pytanie, w pierwszej kolejności należy podkreślić, że stosownie do postanowień PROW 2007-2013, beneficjenci Programu, w przypadkach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, są zobowiązani do wyboru wykonawców lub zleceńbiorców zgodnie z tymi przepisami. Oznacza to, że ani z PROW 2007-2013, ani też z ustawy ROW, ani z rozporządzeń wykonawczych dotyczących osi 4 Leader, nie wynika generalny obowiązek dla wszystkich beneficjentów PROW 2007-2013 do stosowania Prawa zamówień publicznych. Innymi słowy, przepisy ww. ustawy stosować mają tylko te podmioty, na które taki obowiązek został nałożony w ustawie Pzp.

Podmioty zobowiązane do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych wymienione zaś zostały w sposób enumeratywny w art. 3 ust. 1 ustawy Pzp. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp, zobowiązane do przestrzegania ww. przepisów są inne, niż jednostki sektora finansów publicznych, osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w pkt 1 i 2 (jednostki sektora finansów publicznych oraz państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej), pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:

- a) finansują je w ponad 50 % lub
- b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
- c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
- d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

Kluczowym zatem w przedmiotowej sprawie, w świetle art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp jest ustalenie, czy LGD spełnia przesłanki określone w tym przepisie, tj. czy jest osobą prawną, czy została ustanowiona w szczególnym celu oraz czy spełniony jest jeden z warunków określonych w art. 3 ust. 1 pkt 3 lit a-d.

Należy zauważyć, że stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy ROW, LGD działa, z zastrzeżeniem art. 62 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 1698/2005, jako stowarzyszenie posiadające osobowość prawną. Taka konstrukcja przepisów oznacza, iż LGD co do zasady działają w formie organizacyjno-prawnej „stowarzyszenia specjalnego”, ale jednocześnie dopuszczone są formy organizacyjno-prawne w jakich LGD były zrzeszone podczas realizacji inicjatywy Leader+, tj. fundacji, stowarzyszenia lub związku stowarzyszeń.

Co do „szczególnego celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego”, to należy zauważyć, że wykładnia powyższego pojęcia dokonana była przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS). Art. 3 ust. 1 pkt 3

ustawy Pzp stanowi bowiem transpozycję do krajowego porządku prawnego przepisów dyrektyw 93/37/EWG, 93/36/EWG, 92/50/EWG, regulujących kwestie stosowania zamówień publicznych przez tzw. instytucje prawa publicznego. W szczególności w sprawie Manessman, ETS stwierdził, że o uznaniu danego podmiotu za zamawiającego (za instytucję prawa publicznego) przesądza charakter powierzonych mu zadań – powiązanie z działalnością państwa. Natomiast w orzeczeniu SIEPSA (C-238/00, Komisja vs Hiszpania) ETS podkreślił, że potrzeby niemające charakteru przemysłowego ani handlowego to przeważnie potrzeby, których nie można zaspokoić na rynku. W stosunku do nich państwo decyduje się zaspokajać je samo lub utrzymywać decydujący wpływ na ich zaspokajanie. Przy dokonywaniu zakwalifikowania podmiotu do instytucji prawa publicznego niezbędne jest więc rozważenie wszystkich okoliczności prawnych i faktycznych jego działania. Co więcej, zgodnie z linią orzecniczą ETS, podmiot rzeczywiście zaspokajający takie potrzeby i ponoszący za to odpowiedzialność będzie zamawiającym (instytucją prawa publicznego), nawet jeśli nie był utworzony w tym celu, a zadania takie przypisano mu później (sprawa C-373/00, Adolf Truley). ETS wskazał także, że nie ma znaczenia, czy jedynym celem prowadzenia działalności przez podmiot jest zaspokajanie potrzeb o charakterze powszechnym, czy też towarzyszy mu prowadzenie działalności o charakterze komercyjnym. Status podmiotu prawa publicznego nie zależy bowiem od wielkości udziału usług niemających charakteru przemysłowego ani handlowego<sup>1</sup>.

Celem LGD jest m.in. działanie na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, aktywizowanie ludności wiejskiej, realizacja LSR. W związku z powyższym, mogłyby powstać wątpliwości, czy ww. cele LGD nie służą zaspokajaniu potrzeb powszechnych (w szczególności dotyczy to aktywizowania ludności), tym bardziej, że np. aktywizowanie lokalnego rynku pracy jest zadaniem własnym powiatu i samorządu województwa, zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.) oraz ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.). Trzeba jednak zauważyć, że aktywizowanie ludności jest pojęciem szerszym niż aktywizowanie rynku pracy, bowiem może dotyczyć ogólnie całej sfery życia społecznego (bądź też jego fragmentu, w zależności od danej LGD). Tym samym wydaje się, że powyższe cele nie pokrywają się, co oznacza, że działania takie nie mogłyby zostać uznane za te, w stosunku do których państwo (czy też wężej samorząd) decyduje się zaspokajać je samo lub utrzymywać decydujący wpływ na ich zaspokajanie.

Za instytucje prawa publicznego zostały uznane m.in. spółki komunalne, Poczta Polska, Polskie Koleje Państwowe – Przewozy Regionalne, komunalne towarzystwa budownictwa społecznego<sup>2</sup>. Trzeba zauważyć, że wszystkie te podmioty, w celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, świadczą określone usługi dla ogółu ludności. W tym zakresie LGD trudno uznać za podmiot świadczący jakiegokolwiek usługi dla ludności, skoro do zadań LGD należy w szczególności wybór operacji w ramach działania PROW 2007-2013 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, a nie świadczenie usług. Wydaje się także, że z samego charakteru stowarzyszenia, które jest dobrowolną, samorządną i trwałą formą zrzeszania się obywateli i tworzonych przez nich podmiotów, wynika, że celem jego działania nie jest co do zasady wykonywanie zadań państwa, ale funkcjonowanie niejako

---

<sup>1</sup> M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, LEX, 2007, wyd. III.

<sup>2</sup> ibidem.

„obok” szeroko rozumianych organów władzy państwowej, w tych sferach życia publicznego, które nie są pozostawione wyłącznej kompetencji państwa. Zatem co do zasady stowarzyszenia nie powstają w celu wykonywania zadań państwa i zasadniczo wątpliwe wydaje się uznanie ich za instytucje prawa publicznego w rozumieniu nadanym przez ETS.

Co zaś do trzeciej przesłanki, określonej w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp, to wydaje się, że podmioty wymienione w tym przepisie (w szczególności jednostki sektora finansów publicznych), nie posiadają ponad połowy udziałów albo akcji, nie mają też prawa do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego LGD. Co zaś do finansowania w ponad 50% LGD, to należy zauważyć, że zasadniczo majątek LGD powstaje ze składek członkowskich, darowizn, zapisów, subwencji i dochodów własnych, zatem czy spełniona jest ta przesłanka, należałoby badać w każdej indywidualnej sprawie. Najwięcej wątpliwości mógłby budzić jednak warunek sprawowania przez takie podmioty, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot, nadzoru nad organem zarządzającym. Trzeba bowiem zauważyć, że nadzór nad LGD działającą w formie organizacyjno-prawnej stowarzyszenia, zgodnie z art. 15 ustawy ROW, sprawuje marszałek województwa. Co prawda marszałek nie jest jednostką sektora finansów publicznych, ani też inną państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, jednakże jest przewodniczącym organu takiej jednostki, tj. zarządu samorządu województwa. Tym samym można by rozważać, czy jednostka sektora finansów publicznych (samorząd województwa) nie sprawuje pośrednio (przez marszałka) nadzoru nad LGD, w szczególności nad jego organem zarządzającym. MRiRW zauważa jednak, że aby podmiot był obowiązany do przestrzegania ustawy Pzp, muszą być spełnione łącznie 3 przesłanki wymienione w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp (tj. podmiot ma być osobą prawną, jest ustanowiony w szczególnym celu oraz spełniony jest jeden z warunków określonych w art. 3 ust. 1 pkt 3 lit. a-d). Gdyby zatem przyjąć, że LGD nie jest utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, to pomimo spełniania dwu pozostałych przesłanek, LGD nie byłaby obowiązana do stosowania Pzp na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy.

MRiRW podkreśla także, że rozważenia wymaga, czy LGD nie są podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Zgodnie z tym przepisem, do stosowania ustawy są obowiązane inne niż określone w pkt 1 i 2 podmioty, jeżeli łącznie zachodzą następujące okoliczności:

- a) ponad 50 % wartości udzielanego przez nie zamówienia jest finansowane ze środków publicznych lub przez podmioty, o których mowa w pkt 1-3a,
- b) wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8,
- c) przedmiotem zamówienia są roboty budowlane obejmujące wykonanie czynności w zakresie inżynierii lądowej lub wodnej, budowy szpitali, obiektów sportowych, rekreacyjnych lub wypoczynkowych, budynków szkolnych, budynków szkół wyższych lub budynków wykorzystywanych przez administrację publiczną lub usługi związane z takimi robotami budowlanymi.

Podkreślenia wymaga, że powyższe przesłanki muszą być spełnione łącznie. Wydaje się zatem, że w przypadku LGD w każdej indywidualnej sprawie należałoby badać odrębnie, czy zachodzą łącznie ww. przesłanki. Teoretycznie bowiem możliwa wydaje się sytuacja, gdy konkretna LGD spełni łącznie ww. przesłanki i tym samym zobowiązana będzie do stosowania ustawy Pzp. W praktyce jednak, biorąc pod uwagę wysokość kwot określonych

w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 282, poz. 1649 z późn. zm.), wydanym na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy (przesłanka nr 2), wydaje się że co do zasady LGD nie są podmiotami, o których mowa w przedmiotowym przepisie (ze względu na wartość zamówień). Przykładowo należy bowiem wskazać, że zgodnie z ww. rozporządzeniem, dotyczy ono zamówień na usługi lub dostawy o wartości równej lub wyższej niż równowartość w złotych 200 000 euro, a w przypadku robót budowlanych – 5 000 000 euro.

*Z poważaniem,  
Renata Zielińska*

z up. DYREKTORA  
DEPARTAMENTU ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

*Renata Zielińska*  
ZASTĘPCA DYREKTORA

**Do wiadomości:**  
wg rozdzielnika

**Rozdzielnik:**

**Pan Paweł Czystoń**

Dyrektor Wydziału Rozwoju Obszarów Wiejskich  
Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego  
Wybrzeże Słowackiego 12-14, 50-411 Wrocław

**Pan Bartosz Szymański**

Dyrektor Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich  
Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego  
Szosa Chełmińska 30/32, 87-100 Toruń

**Pan Edmund Bożeński**

Dyrektor Departamentu Koordynacji Projektów Europejskich  
Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego  
ul. Stefczyka 3b, 20-151 Lublin

**Pan Józef Giemza**

Dyrektor Departamentu Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich  
Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego  
ul. Podgórna 7, 65-057 Zielona Góra

**Pani Maria Kaczorowska**

Dyrektor Departament Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich  
Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego  
al. Piłsudskiego 8, 90-051 Łódź

**Pan Piotr Szymański**

Dyrektor Departamentu Funduszy Europejskich  
Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego  
ul. Raclawicka 56, 30-017 Kraków

**Pan Radosław Rybicki**

Dyrektor Departamentu Rolnictwa i Modernizacji Terenów Wiejskich  
Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego  
ul. Brechta 3, 03-472 Warszawa

**Pani Karina Bedrunka**

Dyrektor Departamentu Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich  
Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego  
ul. Piastowska 14, 45-082 Opole

**Pan Wiesław Baranowski**

Dyrektor Departamentu Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich  
Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego  
al. Łukasza Cieplińskiego 4, 35-010 Rzeszów

**Pani Elżbieta Filipowicz**

Dyrektor Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich  
Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego  
ul. Gen. Franciszka Kleeberga 20, 15-691 Białystok

**Pani Justyna Durzyńska**

Dyrektor Departamentu Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich  
Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego  
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk

**Pan Jerzy Motłoch**

Dyrektor Wydziału Terenów Wiejskich  
Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego  
ul. Ligonía 46, 40-037 Katowice

**Pan Krzysztof Domagała**

Dyrektor Świętokrzyskiego Biura Rozwoju Regionalnego  
ul. Targowa 18, 25-520 Kielce, skr. poczt. 25

**Pan Jarosław Sarnowski**

Dyrektor Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa  
Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko –Mazurskiego  
ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn

**Pani Emilia Dunał**

Dyrektor Departamentu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich  
Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego  
ul. Szyperska 14, 61-754 Poznań

**Pan Arkadiusz Żych**

Dyrektor Wydziału Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich  
Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego  
ul. Starzyńskiego 1, 70-506 Szczecin

**Pani Beata Jekielek**

Dyrektor Departamentu Działań Delegowanych  
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa