



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.008.05.2018

P/18/092

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/092 – Realizacja „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Artur Pigłas, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/72/2018 z dnia 11 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, Al. Niepodległości 16/18, 61-173 Poznań (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Hoffmann, Wojewoda Wielkopolski (dalej: Wojewoda) ¹ . (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizowanie przez Urząd zadań w zakresie wdrażania Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia stworzenie odpowiednich warunków organizacyjnych do wdrożenia Programu poprzez powołanie komisji ds. oceny wniosków o dofinansowanie zadań w ramach Programu⁴, ustalenie regulaminu jej pracy oraz wyznaczenie pracowników Urzędu zapewniających wsparcie jej prac. Terminowo ogłoszono nabór wniosków oraz przeprowadzono pozostałe czynności związane z ich oceną, rozpatrywaniem zastrzeżeń i ogłoszeniem wyników naboru. W odniesieniu do zbadanej próby wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania, a także wniosków odrzuconych na etapie oceny formalnej NIK ocenia, że działania powołanej przez Wojewodę komisji były prawidłowe.

W ocenie NIK, prawidłowo sprawowany był nadzór nad wykorzystaniem środków Programu. W latach 2016-2017 na realizację inwestycji drogowych zgodnych z celami Programu wykorzystano łącznie 123,7 mln zł, co stanowiło 96% kwoty przewidzianej w Programie dla województwa wielkopolskiego.

¹ Powołany na stanowisko Wojewody Wielkopolskiego z dniem 9 grudnia 2015 r. Do dnia 11 listopada 2015 r. stanowisko Wojewody Wielkopolskiego zajmował Piotr Florek.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę o dodatkowe objaśnienie.

³ Dalej: Program.

⁴ Dalej: Komisja.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wdrażanie „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019 oraz sprawowanie nadzoru nad jego realizacją”.

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2015 - 2017 Wojewoda terminowo, zgodnie z harmonogramem realizacji Programu ustalonym przez Radę Ministrów, ogłosił nabór wniosków w sprawie dofinansowania zadań środkami Programu na lata 2016-2018⁵.

(dowód: akta kontroli str. 5-17)

2. Wojewoda powołał komisję ds. oceny wniosków o dofinansowanie zadań w ramach Programu, a także ustalił regulamin jej prac obowiązujący w poszczególnych latach wdrażania Programu (2016-2018). Skład komisji oraz postanowienia regulaminów jej prac odpowiadały wymogom określonym w uchwale Rady Ministrów nr 154/2015 z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019”⁶.

(dowód: akta kontroli str. 32-50)

3. W ramach naborów projektów do dofinansowania w ramach Programu na lata 2016-2018 w Urzędzie złożono 402 wnioski na ogólną wartość 553,8 mln zł. W latach 2016-2017 ze środków Programu dofinansowano 112 zadań o wartości 123,7 mln zł⁷, z czego 72 zadania dotyczyły dróg gminnych oraz 40 dotyczyło dróg powiatowych. Prace drogowe zrealizowano na odcinkach 260,4 km dróg, z czego 99,4 km stanowiły odcinki dróg gminnych, a 161 km drogi powiatowe. W ramach zrealizowanych zadań przebudowie poddano 213 km dróg, wybudowano 46 km dróg oraz 1,4 km drogi zakwalifikowano jako remont. Ogólna wartość wykonanych zadań wynosiła 258,8 mln zł, z czego wkład własny samorządów wyniósł 135,1 mln zł, a wykorzystane przez samorządy dotacje 123,7 mln zł. W latach 2016-2017, z przyznanego województwu wielkopolskiemu corocznie 64,4 mln zł, jednostki samorządu terytorialnego wykorzystały 59,9 mln zł i 63,8 mln zł, co stanowiło odpowiednio: 93%⁸ i 99% dostępnej puli środków.

Na 2018 r. zaplanowano realizację 39 zadań na odcinkach 121 km dróg, w tym zaplanowano do przebudowy 98 km dróg (34 km dróg gminnych i 64 km dróg powiatowych) oraz budowę 23 km dróg (14 km dróg gminnych i 9 km dróg powiatowych). Ogólna wartość zaplanowanych do realizacji w 2018 r. zadań wyniosła 139 mln zł, z czego wysokość dotacji finansowanych środkami Programu 64,4 mln zł i wkład własny jednostek samorządowych w kwocie 74,5 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 101-103, 399-425)

4. Badanie 12 sfinansowanych zadań oraz wniosków zakwalifikowanych przez Komisję, jako spełniające warunki formalne⁹ wykazało, że we wszystkich skontrolowanych sprawach prawidłowo wypełniono karty oceny formalnej

⁵ pkt IX Programu

⁶ Uchwała zmieniona na mocy uchwał Rady Ministrów nr 159/2016 i 1 sierpnia 2017 r. zmieniających uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019”, dalej Uchwała Rady Ministrów w sprawie Programu.

⁷ Dane dotyczą faktycznie wykorzystanych środków dotacji. Uwzględniają kwoty dotacji niewykorzystanych i zwróconych na rachunek Wojewody.

⁸ Na rok 2016 r. rozdysponowano kwotę 64 mln zł. Niepełne wykorzystanie ww. przyznanego kwot było spowodowane zmniejszeniem zakresu rzeczowego realizowanych zadań, uzyskaniem oszczędności przetargowych, wyłączeniem z finansowania kosztów niekwalifikowalnych.

⁹ Dobranych metodą losową spośród wniosków zakwalifikowanych ostatecznie do dofinansowania w latach 2016-2018, po cztery wnioski z każdego roku.

wniosków¹⁰, w tym dokonano sprawdzenia czy wniosek złożony został na właściwym kwestionariuszu określonym przez Ministra. Czynności związane z oceną wniosków w zakresie weryfikacji spełniania wymogów formalnych przeprowadzali wyznaczeni pracownicy Urzędu, a członkowie Komisji zweryfikowali i zatwierdzili wyniki tej oceny. Prawidłowo przeprowadzono oceny formalne, w szczególności w zakresie dotyczącym przedmiotu wniosku, kompletności i prawidłowości załączników, terminu realizacji i wysokości wnioskowanego dofinansowania.

We wszystkich skontrolowanych przypadkach dokonując oceny merytorycznej Komisja stosowała zasady i kryteria określone przez Ministra Infrastruktury, korzystała z zatwierdzonych przez Ministra wzorów kart oceny merytorycznej, uwzględniała zasady i kryteria określone przez Ministra w „Instrukcji oceny przez Komisję wniosków o dofinansowanie zadań w ramach Programu wieloletniego pod nazwą Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”.

(dowód: akta kontroli str. 504-534)

5. W latach 2015-2017 do Wojewody wpłynęły 97 zastrzeżenia do dokonanej oceny merytorycznej wniosków (wstępnych list rankingowych). W przypadku 12 skontrolowanych spraw komisja rozpatrzyła zgłoszone zastrzeżenia zgodnie z terminami i trybem określonym w Programie. Składający zastrzeżenia zostali poinformowani o sposobie rozpatrzenia zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 138-140, 180-183, 245-248, 426-501)

6. W okresie 2015-2018 Komisja odrzuciła 116 wniosków niespełniających kryteriów formalnych. W pięciu losowo wybranych sprawach stwierdzono, że Komisja rzetelnie dokonała oceny wniosków i pisemnie poinformowała wnioskodawców o powodach odrzucenia wniosku¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 101)

7. Wojewoda przekazał Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa do zatwierdzenia ostateczne listy rankingowe wniosków o dofinansowanie zadań na lata 2016-2018, a następnie ogłosił listy wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania, w terminach zgodnych z ustalonym przez Radę Ministrów harmonogramem realizacji Programu.

(dowód: akta kontroli str. 381-395)

8. Wojewoda przekazał Ministrowi Finansów wnioski o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na dofinansowanie zadań w trybie § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych¹². Minister Finansów, decyzjami w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie państwa zwiększył wydatki w części 85/30 województwo wielkopolskie o środki przeznaczone na realizację Programu, każdorazowo o kwotę 64,4 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 381-396)

9. Po zwiększeniu ww. wydatków, Wojewoda dokonał podziału otrzymanej kwoty dotacji pomiędzy zakwalifikowanych wnioskodawców. Umowy zwarte z beneficjentami Programu, zawierały postanowienia wymagane w § 8 ust. 2

¹⁰ Według kryteriów określonych w karcie oceny formalnej.

¹¹ Wymóg zawarty w pkt. 2.5 Instrukcji oceny przez Komisję wniosków o dofinansowanie zadań w ramach programu wieloletniego pod nazwą Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019.

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 740 j.t., dalej: rozporządzenie w sprawie udzielania dotacji celowych na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych.

rozporządzenia w sprawie udzielania dotacji celowych na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych¹³.

(dowód: akta kontroli str. 277, 504-509, 516-519)

10. Stosownie do zasad monitoringu realizacji Programu oraz postanowień umów zawartych z beneficjentami, Wojewoda sprawował kontrolę nad sposobem i terminowością realizacji dofinansowanych zadań poprzez monitorowanie przebiegu i terminowości składania przez beneficjentów sprawozdań, żądanie niezbędnych informacji i wyjaśnień, weryfikację dokumentacji stanowiącej podstawę uruchomienia środków dotacji oraz kontrolę inwestycji w miejscu jej realizacji.

Spośród 112 zadań dofinansowanych w latach 2016-2017, kontrolą w miejscu realizacji inwestycji objęto 9 beneficjentów¹⁴. W wyniku ośmiu przeprowadzonych w 2018 r. kontroli, których wyniki były ostateczne według stanu na zakończenia czynności kontrolnych przez NIK¹⁵ stwierdzono m.in., że:

- w sześciu jednostkach wybudowano zjazdy do nieruchomości niezgodne z warunkami technicznymi określonymi w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie¹⁶,
- w trzech przypadkach wykonano zadania niezgodnie z zakresem rzeczowym wynikającym z umowy zawartej z wykonawcą,
- w dwóch jednostkach nie wykonano całego zakontraktowanego zakresu prac, pomimo wypłaty wykonawcy pełnego wynagrodzenia.

W wyniku przeprowadzonych kontroli, siedmiu beneficjentów zwróciło na rachunek Wojewody nienależnie pobrane dotacje, wraz z należnymi odsetkami, w wysokości 142,5 tys. zł.

Na rok 2018 zaplanowano przeprowadzenie siedmiu kontroli w podmiotach będących beneficjentami dotacji z Programu oraz trzech korzystających ze środków Narodowego Programu Budowy Dróg Lokalnych w latach 2014-2015.

(dowód: akta kontroli str. 273-276, 278-346, 504-509)

11. W objętych badaniem sprawach¹⁷ korzystający z dofinansowania dopełnili obowiązku złożenia w terminie do 31 stycznia sprawozdań z wykorzystania dotacji za rok poprzedni, a Wojewoda zatwierdził przedłożone rozliczenia tych dotacji. W powyższych sprawach kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji (zgodności ze stanem faktycznym i umową dofinansowania) polegała na weryfikacji zrealizowanego zakresu rzeczowego i finansowego zadania w oparciu o załączone do sprawozdań i wniosków o wypłatę dotacji, potwierdzone za zgodność z oryginałem kopie protokołów odbioru robót oraz faktur i wyciągów bankowych, dokumentujących wykonanie zadania i poniesienie przez beneficjentów wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 504-515)

12. Wojewoda w dniach 2 marca 2017 r. i 28 lutego 2018 r. przekazał Ministrowi Infrastruktury zbiorcze zestawienia z wykorzystania dotacji za lata 2016 i 2017.

(dowód: akta kontroli str. 399-417)

¹³ Zgodnie z § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia, zawarte z beneficjentami umowy zawierały m.in.: szczegółowy opis zadania, na które dotacja została przyznana i termin jego wykonania; wysokość dotacji i tryb płatności; wysokość udziału środków własnych, stanowiącego nie mniej niż 50% kosztów realizacji zadania; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; termin i sposób rozliczenia dotacji; termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania.

¹⁴ W 2016 r. skontrolowano siedmiu beneficjentów dotacji przyznanych w ramach Narodowego Programu Budowy Dróg Lokalnych.

¹⁵ 8 czerwca 2018 r.

¹⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 124.

¹⁷ Badaniem objęto próbę losowo wybranych ośmiu wniosków dotyczących zadań zrealizowanych w latach 2016-2017.

13. Realizacja w Urzędzie zadań dotyczących wdrażania Programu i sprawowania nadzoru nad jego realizacją nie była w latach 2016-2018 (do maja) objęta badaniem ze strony audytora wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 347-380)

Ustalone
nieprawidłowości

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

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸, odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Poznań, dnia 15 czerwca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Artur Piętas
doradca ekonomiczny


.....
podpis

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński


.....
podpis

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.