



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.007.02.2018  
P/18/092



01426618

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku  
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok  
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33  
lbi@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/092 – Realizacja „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019” <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Stanisław Żukowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/44/2018 z 21 marca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) Jakub Dąbrowa – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/53/2018 z 9 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku, ul. Mickiewicza 3, 15-213 Białystok (dalej „PUW”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bohdan Józef Paszkowski – Wojewoda Podlaski <sup>2</sup> (dowód: akta kontroli str. 5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>3</sup>

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, prawidłowość wykonywania przez Wojewodę zadań związanych z wdrażaniem „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019”<sup>4</sup>, udzielanie jednostkom samorządu terytorialnego („j.s.t.”) dotacji celowych na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych, a także sprawowanie nadzoru nad wykorzystaniem tych środków.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2015 – 2018 (do zakończenia kontroli NIK) w PUW prawidłowo i z zachowaniem terminów ustalonych przez Radę Ministrów zorganizowano proces naboru wniosków o dofinansowanie zadań, ich ocenę, rozpatrzenie zastrzeżeń zgłoszonych przez wnioskodawców, ustalenie list rankingowych i list wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania w ramach dostępnego limitu środków finansowych. Analiza 12 wniosków objętych dofinansowaniem wykazała jednak nieprawidłowości w ocenie merytorycznej trzech z nich. W dwóch sprawach skutkowało one zawyżeniem pozycji na liście zadań objętych dofinansowaniem, a w kolejnej – przyznaniem dofinansowania (1.184,4 tys. zł) na zadanie, które przy prawidłowo zastosowanej punktacji, dofinansowania nie otrzymałoby. Prawidłowo monitorowano realizację Programu w województwie podlaskim, w rezultacie czego w latach 2016 – 2017 wykorzystano odpowiednio 99,5% i 100% środków finansowych dostępnych w ramach Programu (m.in. zagospodarowano oszczędności powstałe po przeprowadzeniu postępowań przetargowych). Wojewoda wykorzystał także uprawnienie do przeprowadzania kontroli inwestycji w miejscu ich realizacji, obejmując nimi 16 z 53 zadań zrealizowanych w 2016 roku. Z analizy 12 zadań z lat 2016 – 2017 wynikało, że od beneficjentów wyegzekwowano przedłożenie rzetelnych rozliczeń dotacji. W jednym przypadku wypłaty – na wniosek beneficjenta – dokonano jednak przed złożeniem jednego z dokumentów wymaganych umową o dofinansowanie.

<sup>1</sup> Kontrolą objęto lata 2015 – 2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych), z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.

<sup>2</sup> Od 9 grudnia 2015 r. Wcześniej, od 22 grudnia 2014 r. stanowisko to zajmował Andrzej Bronisław Meyer.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>4</sup> Przyjęty uchwałą nr 154/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019”, zmieniany uchwałami Rady Ministrów: nr 159/2016 z 16 grudnia 2016 r., nr 120/217 z 1 sierpnia 2017 r. i nr 188/2017 z 15 grudnia 2017 r. Program zwany dalej „Programem”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1.1. Wojewoda z zachowaniem terminów określonych w harmonogramie realizacji *Programu* (pkt IX załącznika do uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia *Programu*) ogłosił nabory wniosków w sprawie dofinansowania zadań środkami *Programu* na lata 2016 – 2018<sup>5</sup> (ogłoszenia o naborze wraz z wymaganymi dokumentami opublikowano na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, odpowiednio: 1 października 2015 r., 1 sierpnia 2016 r. i 31 sierpnia 2017 r.), a następnie terminowo:

[a] w latach 2015 – 2016:

- dokonano komisyjnej ich oceny (odpowiednio do: 27 listopada 2015 r. i 25 października 2016 r.),
- ogłoszono wstępne listy rankingowe wniosków (odpowiednio: 30 listopada 2015 r. i 28 października 2016 r.),
- rozpatrzono zastrzeżenia wnioskodawców do wstępnych list rankingowych (odpowiednio do: 29 grudnia 2015 r. i 29 listopada 2016 r.);

[b] w 2017 roku:

- ogłoszono listę wniosków zakwalifikowanych do oceny merytorycznej i listę wniosków odrzuconych na etapie oceny formalnej (27 października 2017 r.),
- rozpatrzono zastrzeżenia wnioskodawców do list wniosków odrzuconych na etapie oceny formalnej i ogłoszono wstępną listę rankingową (13 listopada 2017 r.),
- rozpatrzono zastrzeżenia wnioskodawców w zakresie oceny merytorycznej (28 listopada 2017 r.). (dowód: akta kontroli str. 12-30, 44-60, 135-146, 162-186, 276-288, 315-348)

1.2. Wojewoda corocznie powoływał komisję ds. oceny wniosków (zwaną dalej „Komisją”), której skład był zgodny z wymogami pkt. VII *Programu* oraz zatwierdził regulaminy przyjęte przez tę Komisję, określające sposób i tryb jej pracy. W skład Komisji weszli: dwaj przedstawiciele PUW (Zastępca Dyrektora bądź Dyrektor Wydziału Infrastruktury, jako Przewodniczący Komisji oraz pracownik Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi / Wydziału Certyfikacji i Funduszy Europejskich), Dyrektor bądź Zastępca Dyrektora Podlaskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich, przedstawiciel Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Białymstoku, Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku, a w 2017 roku także – Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego. Wojewoda ustalił też listę rezerwową członków Komisji, na wypadek „zaistnienia okoliczności powodujących konieczność wyłączenia z udziału w pracach Komisji”, osób powołanych do jej składu. Obsługę prac Komisji zapewniał czteroosobowy Sekretariat Komisji, składający się z pracowników PUW. Stosownie do postanowień zarządzeń w sprawie powołania Komisji, do jej zadań należało m.in. ustalenie oraz przedstawienie Wojewodzie wstępnych i ostatecznych list rankingowych wniosków o dofinansowanie. (dowód: akta kontroli str. 31-43, 147-161, 289-314)

1.3. Na lata 2016 – 2018 j.s.t. z terenu województwa podlaskiego złożyły 288 (w poszczególnych latach odpowiednio: 92, 98 i 98) wniosków o przyznanie w ramach *Programu* dofinansowania w łącznej kwocie 344.893 tys. zł (odpowiednio: 107.644 tys. zł, 111.799 tys. zł i 125.450 tys. zł)<sup>6</sup>. Natomiast kwota – corocznie dostępnej w ramach *Programu* – dotacji z budżetu państwa wynosiła 47.456,7 tys. zł, co stanowiło 44,1%, 42,4% i 37,8% sumy kwot wynikających ze złożonych wniosków. Łączna liczba zadań zrealizowanych w latach 2016 – 2017 i zaplanowanych do realizacji w 2018 roku wyniosła 132 (w poszczególnych latach: 53, 40 i 39). Zadania te dotyczyły 331,3 km dróg (w poszczególnych latach: 143,78 km, 101,25 km i 86,25 km)<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Nabory zostały przeprowadzone w terminach: 1 – 30 października 2015 r., 1 – 15 września 2016 r. i 1 – 15 września 2017 r.

<sup>6</sup> Gminy złożyły 215 wniosków (odpowiednio: 71, 70 i 74) na 200.586 tys. zł (odpowiednio 65.988 tys. zł, 61.774 tys. zł i 72.824 tys. zł), a powiaty – 73 wnioski (odpowiednio: 21, 28 i 24) na 144.307 tys. zł (odpowiednio 41.656 tys. zł, 50.025 tys. zł i 52.626 tys. zł).

<sup>7</sup> Gminy zrealizowały w latach 2016 – 2017 i zaplanowały do realizacji w 2018 roku 92 zadania (36, 27 i 29 w poszczególnych latach). Zadania te dotyczyły 143 km dróg (w tym w poszczególnych latach: 59,05 km, 41,91 km i 42,06 km). Natomiast powiaty – ogółem 40 zadań (w tym w poszczególnych latach: 17, 13 i 10), a zadania te dotyczyły łącznie 188,27 km dróg (w poszczególnych latach: 84,73 km, 59,34 km i 44,19 km).

W latach 2016 – 2017 beneficjenci *Programu* wykorzystali 94.671,3 tys. zł dotacji z budżetu państwa (odpowiednio 47.213,7 tys. zł i 47.457,6 tys. zł, tj. 99,5% i 100% dostępnych kwot dotacji)<sup>8</sup>. Dofinansowane zadania zrealizowano na drogach o długości 245,03 km (w tym 100,96 km dróg gminnych i 144,07 km dróg powiatowych), przy czym:

- wybudowano 77,72 km dróg, w tym 27,91 km gminnych i 49,81 km powiatowych,
- przebudowano 159,72 km dróg, w tym 71,09 km gminnych i 88,63 km powiatowych,
- wyremontowano 7,59 km dróg, w tym 1,96 km gminnych i 5,63 km powiatowych.

Na 2018 rok zakwalifikowano do objęcia *Programem* drogi o długości 86,25 km, w tym budowę 13,03 km dróg (9,54 km dróg gminnych i 3,49 km dróg powiatowych) oraz przebudowę 73,22 km dróg (32,52 km dróg gminnych i 40,7 km dróg powiatowych). Na 30 kwietnia 2018 r. zawarto umowy na 20 z 39 zadań zakwalifikowanych do dofinansowania (dowód: akta kontroli str. 6-11, 770-772)

1.4. Badania kontrolne w zakresie spełnienia wymogów oceny formalnej – przeprowadzone na próbie 12 wniosków o dofinansowanie<sup>9</sup> – wykazały m.in., że:

- poddane ocenie wnioski zostały złożone na obowiązujących kwestionariuszach i z zachowaniem ustalonych terminów,
- czynności związane z oceną wniosków w zakresie spełnienia wymogów formalnych (m.in. poprawności ich wypełnienia zgodnie z instrukcją, przedmiotu wniosku, wysokości wnioskowanego dofinansowania, kompletności i prawidłowości załączników, terminowości realizacji zadania) były wykonywane przez pracownika PUW (członka Sekretariatu Komisji), a członkowie Komisji zatwierdzili wyniki oceny, potwierdzając czynności własnoręcznymi podpisami,
- tryb przeprowadzenia oceny był zgodny z instrukcją oceny wniosków, w szczególności sporządzono karty oceny formalnej i prawidłowo, według kryteriów określonych w karcie oceny formalnej, przeprowadzono oceny formalne. (dowód: akta kontroli str. 387-401)

W przypadku jednego z 12 analizowanych wniosków, tj. wniosku Gminy Rajgród o dofinansowanie zadania „Przebudowa drogi gminnej publicznej nr 102886B w miejscowości Kosily”, w zakresie kryterium 5 „Kontynuacja zadania”, załączona dokumentacja zawierała jedynie kopię faktury (wystawionej na Powiatowy Zarząd Dróg w Grajewie) za odnowę nawierzchni bitumicznych, z której nie wynikało, jakiej drogi dotyczy. Tym samym nie potwierdzono – podniesionej w treści wniosku – kwestii „ciągłości zadania objętego wnioskiem”. Według powołanej instrukcji, „w przypadku dokumentów wymienionych we wniosku, które z różnorodnych przyczyn nie zostały dostarczone razem z wnioskiem, Komisja każdorazowo wzywa do ich uzupełnienia, pod rygorem odrzucenia wniosku”. (dowód: akta kontroli str. 392-396, 432-458)

Przewodnicząca Komisji (Dyrektor Wydziału Infrastruktury) wyjaśniła m.in. że – według wniosku – przebudowa drogi gminnej nr 102886B stanowiła kontynuację robót na ciągu drogowym tworzonym przez drogę powiatową nr 1788B, która była remontowana w 2013 roku. Na potwierdzenie przeprowadzenia prac remontowych na drodze powiatowej wnioskodawca przedłożył kopie faktury (wyżej opisanej) i „Tabeli przedmiaru robót”, sporządzonej przez Zarząd Dróg Powiatowych (z której wynikało, że zakres robót remontowych obejmował m.in. wzmiankowaną drogę powiatową). „Na etapie oceny formalnej [...] Komisja uznała że powyższe dokumenty [...] spełniają łącznie wymóg dokumentów potwierdzających prowadzenie prac remontowych, jako „kontynuacji zadania” na ciągu drogowym tworzonym przez drogę gminną nr 102886B objętą wnioskiem oraz drogę powiatową nr 1788B i nie zachodzi potrzeba żądania dodatkowych dokumentów uzupełniających w tym zakresie.”

Faktycznie jednak w fakturze za roboty remontowe nie określono, jakiej drogi dotyczy, a tabela przedmiaru robót jest dokumentem dotyczącym robót planowanych do realizacji i nie stanowi potwierdzenia ich zrealizowania. Dokumenty te nie potwierdzały zatem

<sup>8</sup> Ich wkład własny wyniósł 111.009,2 tys. zł (odpowiednio 52.820,2 tys. zł i 58.189 tys. zł).

<sup>9</sup> Badaniem objęto po cztery wnioski z każdego roku, dobrane metodą losową spośród wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania w latach 2016 – 2018, złożonych przez gminy i powiaty, z wyłączeniem wniosków j.s.ł. objętych równoległe prowadzonymi kontrolami NIK (tj. Gmin Kobylin Borzymy i Janów oraz Powiatów Monieckiego i Grajewskiego).

wykonania robót remontowych na drodze powiatowej, których kontynuacją miałyby być roboty na drodze gminnej. Opisana sytuacja nie miała wpływu na ocenę merytoryczną, bowiem, mimo że na tym etapie – według wyjaśnienia Przewodniczącej Komisji - „Komisja uznała, iż załączone do wniosku dokumenty (tj. faktura oraz tabela przedmiaru robót) spełniają łącznie wymóg dokumentów potwierdzających prowadzenie prac remontowych jako „kontynuacji zadania” [...]”, to jednak 3 pkt. w tym kryterium „przyznane zostały przez Komisję [...] mając na względzie fakt, iż „Planowane do dofinansowania zadanie stanowi zamknięcie danego ciągu drogi (zrealizowanie pełnego kilometrażu danej drogi)” – zgodnie z wytycznymi wnioskującymi z załącznika nr 8 do regulaminu pracy Komisji.” Według dołączonej do wniosku dokumentacji, inwestycja obejmowała całą długość drogi gminnej, której dotyczył wniosek. (dowód: akta kontroli str. 416-423, 432-458, 773-787, 782)

1.5. Ocena merytoryczna 12 wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania w latach 2016 – 2018 (zbadana na tej samej próbie, jak w przypadku oceny formalnej) została przeprowadzona przez Komisję z zastosowaniem wszystkich kryteriów ustalonych w rozporządzeniu 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 gminnych<sup>10</sup>, instrukcjach oceny wniosków (corocznie ustalanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa) oraz uszczegółowionych niektórych kryteriów (z przypisaniem im wartości punktacji), określonych w załącznikach do regulaminów pracy Komisji, które zostały zatwierdzone przez Wojewodę (w zakresie naboru na lata 2016 – 2017 dotyczyło to kryteriów 2, 3 i 5, a na 2018 rok – kryteriów 2 – 6). Oceny zostały dokonane przez poszczególnych członków Komisji na ustalonych wzorach indywidualnych kart oceny, a następnie prawidłowo przeniesione do zbiorczych kart oceny.

Przy ocenie, w naborach wniosków do Programu na lata 2016 – 2018 preferowane były zadania, w których zastosowane pożądane parametry techniczne dróg zapewniały podnoszenie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Uwzględniano też wpływ zadania na poprawę dostępności komunikacyjnej oraz jego znaczenie dla rozwoju spójnej sieci dróg publicznych na obszarze województwa. Począwszy od 2018 roku zastosowano dodatkowe preferencje dla j.s.t. z niskimi dochodami własnymi lub z obszarami o najwyższym poziomie wypadkowości<sup>11</sup>.

W przypadku dziewięciu z 12 zbadanych wniosków w ramach oceny merytorycznej dokonano prawidłowej punktacji w zakresie poszczególnych kryteriów. W przypadku pozostałych trzech wniosków wystąpiły natomiast rozbieżności między liczbą punktów przyznanych przez Komisję, a wynikającą z wniosków i załączonych do nich dokumentów oraz zasad przyznawania punktacji, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 408-431)

1.6. W ciągu trzech lat obowiązywania Programu wnioskodawcy wnieśli 109 zastrzeżeń do oceny merytorycznej wniosków, z których 70 dotyczyło dofinansowania zadań realizowanych na drogach gminnych, a 39 – na drogach powiatowych. Komisja uwzględniła<sup>12</sup> 17 z 33 zastrzeżeń wniesionych w 2015 roku, a w kolejnych dwóch latach odpowiednio: 23 z 35 i 25 z 41. (dowód: akta kontroli str. 50-60, 169-186, 324-330, 338-348)

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 53 poz. 435 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie dotacji celowych”.

<sup>11</sup> W naborach wniosków do Programu na lata 2016 – 2018 najwyższej punktowano „znaczenie zadania dla infrastruktury drogowej w sposób gwarantujący podnoszenie poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego” (do 20 pkt.). W zakresie pozostałych – niżej punktowanych – kryteriów w naborze na 2018 rok wprowadzono zmiany:

- „wpływ zadania na poprawę dostępności komunikacyjnej”, m.in. do instytucji publicznych, instytucji istotnych dla bezpieczeństwa obywateli, lokalnych ośrodków gospodarczych (do siedmiu pkt, a w 2018 roku do 10 pkt),
- „znaczenie zadania dla rozwoju spójnej sieci dróg publicznych na obszarze województwa” (do pięciu pkt), do którego w 2018 roku dodano „... oraz wpływ zadania na poprawę dostępności czasowej na obszarach o najwyższym wskaźniku peryferyjności czasowej” (zwiększając punktację – do siedmiu pkt), „kontynuację zadania” (do pięciu pkt, 2018 roku zmniejszono do dwóch pkt),
- „współpracę jednostki w zakresie dofinansowania realizacji zadania z innymi jednostkami lub podmiotami” (do pięciu pkt, w 2018 roku zrezygnowano z tego kryterium),

a w 2018 roku wprowadzono dwa kryteria:

- „poziom dochodów własnych wnioskodawcy, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, pomniejszony o ...” (do ośmiu pkt),
- „wpływ zadania na zmniejszenie ryzyka wystąpienia wypadku drogowego na obszarach o najwyższym poziomie wypadkowości” (do trzech pkt).

<sup>12</sup> Uwzględnienie zastrzeżenia skutkowało powtórą oceną wniosku, która nie mogła skutkować obniżeniem wyniku oceny merytorycznej.

W świetle rejestru zastrzeżeń zgłoszonych do wstępnej listy rankingowej wniosków, protokołów z rozpatrzenia zastrzeżeń przez Komisję i wyników badania próby 10 spraw (w których Komisja nie uwzględniła wniesionych zastrzeżeń)<sup>13</sup>, zastrzeżenia zostały rozpatrzone zgodnie z terminami i trybem określonymi w *Programie* (pkt IX.3) i uszczegółowionymi w *Instrukcjach oceny przez Komisję wniosków o dofinansowanie zadań i Regulaminach pracy Komisji*. Z analizy wynikało ponadto, że:

- Komisja corocznie sporządziła rejestr zgłoszonych zastrzeżeń, a wyniki ich rozpatrzenia udokumentowała w *Kartach rozpatrzenia zastrzeżeń*;
- zastrzeżenia zostały złożone przez j.s.t. i rozpatrzone przez Komisję z zachowaniem terminów określonych w harmonogramie *Programu*, a wnioskodawców poinformowano o wynikach rozpatrzenia zastrzeżeń (pocztą bądź poprzez ePUAP, przed ogłoszeniem ostatecznej listy rankingowej);
- w przypadku sześciu (z 10) zadań nieuwzględnienie zastrzeżeń do oceny merytorycznej wniosków nie miało wpływu na pozycję na ostatecznej liście rankingowej, w pozostałych czterech – nastąpił spadek w porównaniu do wstępnej listy rankingowej (od jednego do sześciu miejsc<sup>14</sup>), a ostatecznie pięć z tych 10 zadań zakwalifikowano do dofinansowania (cztery w ramach powstałych oszczędności po przetargach);
- zastrzeżenia do oceny merytorycznej w zbadanej próbie najczęściej (w dziewięciu przypadkach) dotyczyły kryterium nr 3 (*wpływ zadania na poprawę dostępności komunikacyjnej, w szczególności do instytucji publicznych*<sup>15</sup>), a w sześciu – kryterium nr 2 (*znaczenie zadania dla rozwoju spójnej sieci dróg publicznych na obszarze województwa oraz wpływ zadania na poprawę dostępności czasowej na obszarach o najwyższym wskaźniku peryferyjności czasowej*);
- w zbadanej próbie Komisja nie opisywała szczegółowo powodów nieuwzględnienia zastrzeżeń, stosując we wszystkich przypadkach podobne uzasadnienie: „Komisja przeanalizowała zgłoszone uwagi i nie uwzględniła wniesionych zastrzeżeń. Podtrzymano ocenę merytoryczną wniosku, gdyż członkowie komisji nie zgłosili potrzeby weryfikacji przyznanych przez siebie ocen.” (dowód: akta kontroli str. 402-407)

1.7. W ramach naborów na lata 2016 – 2018 Komisja odrzuciła 22 wnioski niespełniające kryteriów formalnych (odpowiednio: jeden, 15<sup>16</sup> i sześć). Od przyznania wnioskodawcom prawa wnoszenia zastrzeżeń do negatywnej oceny formalnej (po raz pierwszy w ramach naboru na 2018 rok) skorzystały z niego trzy j.s.t. We wszystkich trzech przypadkach Komisja podtrzymała negatywną ocenę i tym samym nie uwzględniła wniesionych zastrzeżeń. (dowód: akta kontroli str. 46-47, 164-165, 169-175, 324-330, 339-340)

Analiza pięciu losowo wybranych wniosków (spośród odrzuconych w naborach na lata 2016 – 2018) wykazała, że:

- w kartach oceny formalnej wniosku wpisano uzasadnienie negatywnej oceny formalnej, a wnioskodawców poinformowano o niezakwalifikowaniu wniosku do oceny merytorycznej, wysyłając zawiadomienie z uzasadnieniem podjętej decyzji,
- w trzech z pięciu analizowanych spraw, jako przyczynę odrzucenia wniosków wskazano niezastosowanie się do zapisów i wytycznych zawartych w *Instrukcji wypełniania wniosku*, a w pozostałych dwóch – brak niektórych wymaganych danych

<sup>13</sup> Do badanej próby 10 nieuwzględnionych zastrzeżeń zgłoszonych do wstępnych list rankingowych wybrano pięć gmin (Gminy: Grajewo, Grabowo, Sokółka, Krypno, Szczuczyn) i pięć powiatów (Powiaty: Bielski, Augustowski, Zambrowski – dwukrotnie i Wysokomazowiecki).

<sup>14</sup> W przypadku Powiatu Zambrowskiego spadek na liście rankingowej wniosków o dofinansowanie na rok 2017 wyeliminował go z miejsca kwalifikującego pierwotnie do dofinansowania.

<sup>15</sup> Pełny opis kryterium nr 3: wpływ zadania na poprawę dostępności komunikacyjnej, w szczególności do instytucji publicznych, instytucji istotnych dla sprawnej realizacji zadań państwa o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa obywateli oraz do lokalnych ośrodków gospodarczych, dostępności komunikacyjnej na obszarach wiejskich oraz poprawę infrastruktury drogowej wykorzystywanej na potrzeby transportu zbiorowego. Począwszy od naboru na 2018 rok, kryterium to zostało zmodyfikowane i brzmi: wpływ zadania na poprawę dostępności komunikacyjnej, w szczególności do instytucji publicznych i świadczących usługi publiczne (w szczególności w zakresie zdrowia), instytucji istotnych dla sprawnej realizacji zadań państwa o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa obywateli oraz do lokalnych ośrodków gospodarczych, dostępności komunikacyjnej na obszarach wiejskich oraz poprawę infrastruktury drogowej wykorzystywanej na potrzeby transportu zbiorowego.

<sup>16</sup> W tym dziewięć z powodu negatywnej oceny formalnej i sześć – jako wnioski złożone ponad limit (gdy gmina złożyła więcej niż jeden wniosek, a powiat więcej niż dwa).

lub załączników, a także brak zgody na odstępstwo od warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie;

- podane w kartach i zawiadomieniach dane dotyczące braków formalnych były zgodne ze stanem faktycznym. (dowód: akta kontroli str. 540-542)

1.8. W ramach naborów wniosków na lata 2016 – 2018, Wojewoda – z zachowaniem terminów ustalonych w harmonogramie *Programu* – przekazał Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa do zatwierdzenia ostateczne listy rankingowe projektów (30 grudnia 2015 r., 30 listopada 2016 r.<sup>17</sup> i 30 listopada 2017 r.), a następnie terminowo ogłosił listy wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania (odpowiednio 27 stycznia 2016 r., 30 grudnia 2016 r. i 27 grudnia 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 12-21, 63-76, 90-97, 189-206, 223-232, 363, 378-386)

1.9. W latach 2016 – 2018, stosowanie do § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dotacji celowych, Wojewoda wnioskował do Ministra Finansów (za pośrednictwem Ministra Infrastruktury i Budownictwa) o zabezpieczenie środków finansowych z budżetu państwa (corocznie po 47.457,6 tys. zł) na dofinansowanie zadań w zakresie budowy, przebudowy lub remontów dróg gminnych i powiatowych (po 23.728,8 tys. zł), przewidzianych do realizacji w ramach *Programu*. Pisma w tej sprawie Wojewoda przekazał odpowiednio 4 marca 2016 r., 27 lutego 2017 r. i 18 stycznia 2018 r.<sup>18</sup>, a uruchomienie środków finansowych (we wnioskowanych kwotach) nastąpiło decyzjami Ministra Finansów z: 5 kwietnia 2016 r., 14 marca 2017 r. i 3 marca 2018 r. Ich wysokość nie była zwiększana w poszczególnych latach. W latach 2016 – 2017 dokonywane były natomiast korekty decyzji uruchamiających środki z rezerwy celowej, gdyż „*pojawiły się oszczędności poprzetargowe*”, w związku z czym na liście wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania zostały przesunięte środki pomiędzy zadaniami (bez wprowadzenia kolejnego zadania, bez zmiany ogólnej kwoty dofinansowania i bez konieczności wprowadzania zmian w klasyfikacji budżetowej). (dowód: akta kontroli str. 543-566)

1.10. Zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dotacji celowych, Wojewoda niezwłocznie po otrzymaniu decyzji Ministra Finansów uruchamiających środki finansowe na realizację *Programu* w latach 2016 – 2018 (od jednego do trzech dni) dokonał podziału otrzymanej kwoty dotacji pomiędzy zakwalifikowanych wnioskodawców realizujących zadania objęte *Programem* (odpowiednio 7 kwietnia 2016 r., 20 marca 2017 r. i 6 marca 2018 r.). (dowód: akta kontroli str. 543-546)

Wojewoda corocznie informował wnioskodawców (w marcu 2016 roku, 23 lutego 2017 r. i 30 stycznia 2018 r.) o dokumentach wymaganych do przedłożenia przed zawarciem umowy o dofinansowanie, wskazując termin ich przekazania do PUW (do 15 kwietnia w 2016 roku, a w latach 2017 – 2018 odpowiednio w ciągu pięciu i 10 dni od podpisania umowy z wykonawcą). W 2016 roku umowy na 27 zadań (z 30 pierwotnie zakwalifikowanych do dofinansowania) zawarto do końca maja, kolejną umowę w czerwcu, a pozostałe dwie – 8 lipca i 28 października 2016 r. (mimo wcześniejszych ponagleń PUW). W 2017 roku umowy na 27 zadań (z 35 pierwotnie zakwalifikowanych do dofinansowania) zawarto do końca maja, kolejnych pięć – do końca czerwca, a trzy – 21 lipca i 11 września 2017 r. (mimo wcześniejszych ponagleń PUW). W 2018 roku (na 30 kwietnia) zawarto umowy na 20 z 39 zadań zakwalifikowanych do dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 581-582, 604-653, 770-772)

W umowach zawarto elementy określone w § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dotacji celowych, a w szczególności: [1] szczegółowy opis zadania i termin jego wykonania, [2] wysokość dotacji i tryb płatności, [3] wysokość udziału środków własnych (nie mniej niż 50% kosztów realizacji zadania), [4] termin wykorzystania dotacji (do 31 grudnia danego roku budżetowego), [5] termin i sposób rozliczenia dotacji oraz zwrotu jej niewykorzystanej części. Do umów wprowadzono też inne zapisy, m.in. dotyczące: dokumentów wymaganych

<sup>17</sup> Przy czym 16 grudnia 2016 r. złożono korektę ostatecznej listy rankingowej projektów, z uwagi na błędne wpisanie rodzaju zadania („*Przebudowa zamiast Budowa*”) w jednej z pozycji.

<sup>18</sup> Skorygowane 12 lutego 2018 r., w związku z uwagami Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa.

<sup>19</sup> W 2016 roku zwiększono liczbę zadań gminnych z 20 do 36 i zadań powiatowych z 10 do 17, a w 2017 roku – zadań gminnych z 23 do 27 i zadań powiatowych z 12 do 13.

do przedłożenia przez beneficjenta na etapie wniosku o wypłatę dotacji i jej rozliczenia, terminów złożenia dokumentów (m.in. końcowego wniosku o wypłatę dotacji, sprawozdania i rozliczenia), zobowiązania do bieżącego informowania Wojewody o zmianie terminu realizacji lub wysokości kosztów, okoliczności zwrotu dotacji bądź jej części, zastrzeżenia Wojewodzie prawa do kontrolowania wykorzystania dotacji i zasad tej kontroli oraz okoliczności, których zaistnienie może skutkować rozwiązaniem przez Wojewodę umowy o dofinansowanie bez wypowiedzenia. (dowód: akta kontroli str. 583-603)

1.11. W okresie objętym kontrolą pracownicy Wydziału Certyfikacji i Funduszy Europejskich (zwanego dalej „Wydziałem CiFE”) przeprowadzili 16 kontroli beneficjentów *Programu*. Były to kontrole planowe, zrealizowane w 2017 roku, którymi objęto już rozliczone zadania zrealizowane w 2016 roku (30,2% takich zadań)<sup>20</sup>.

Przedmiot badań kontrolnych stanowiły m.in.: procedury wyłonienia wykonawców robót budowlanych oraz inspektorów nadzoru budowlanego, terminowość wykonania robót budowlanych i złożenia wniosku końcowego o wypłatę dotacji, zgodność – załączonych do wniosku o wypłatę dotacji – kopii faktur z ich oryginałami, terminowość złożenia sprawozdania końcowego, ujęcie zrealizowanych inwestycji w ewidencji środków trwałych, prowadzenie – w zakresie zrealizowanej inwestycji – książki drogi i dziennika objazdu, wywiązanie się z obowiązku informowania społeczeństwa o dofinansowaniu zadania z budżetu państwa w ramach *Programu*, a także wywiązanie się z umowy partnerskiej. Każdorazowo dokonano oględzin efektów zadania w miejscu jego realizacji.

Zalecenia pokontrolne sformułowano w przypadku dwóch z pięciu kontroli, w których stwierdzono uchybienia lub nieprawidłowości<sup>21</sup>. W pierwszej sprawie (Miasto Augustów) zalecenia pokontrolne dotyczyły rzetelnego wywiązywania się „z zapisów wynikających z zawieranych umów w ramach zadań dofinansowywanych z budżetu państwa” (a więc odnosiły się do realizowania podobnych zadań w przyszłości), a w drugiej – beneficjent (Miasto i Gmina Rajgród) poinformował o zrealizowaniu zaleceń pokontrolnych. W pozostałych trzech kontrolach uchybienia lub nieprawidłowości zostały usunięte przed podpisaniem wystąpienia pokontrolnego, w związku z czym odstąpiono od formułowania zaleceń. (dowód: akta kontroli str. 654-685)

1.12. Badania kontrolne na próbie losowo dobranych 12 zadań (po sześć ze zrealizowanych w latach 2016 – 2017) wykazało, że we wszystkich przypadkach j.s.t. – zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dotacji celowych – do 31 stycznia złożyły sprawozdania z wykorzystania dotacji za rok poprzedni. Zgodnie z zapisami umów o dofinansowanie (tj. w terminie do 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem inwestycji), j.s.t. złożyły 11 z 12 zbadanych rozliczeń<sup>22</sup>, o których mowa w § 16 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa<sup>23</sup>. Wojewoda zatwierdził rozliczenia dotacji w oparciu o te dokumenty oraz wnioski o wypłatę dotacji, do których – zgodnie z wymogami umów o dofinansowanie – załączono kopie: [1] faktur lub rachunków, sprawdzonych pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, [2] protokołów odbioru wykonanych robót, [3] dokumentów potwierdzających wywiązanie się partnerów z realizacji zadania w oparciu o zawarte umowy / porozumienia przedstawione

<sup>20</sup> W planie kontroli PUW na 2018 rok ujęto 10 takich kontroli (25% łącznej liczby zadań zrealizowanych w 2017 roku).

<sup>21</sup> Stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości to: [1] błędne zapisy terminów publikacji ogłoszenia o zamówieniu i SIWZ w protokole postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Gmina Choroszcz), [2] przekroczenie terminu złożenia końcowego wniosku o wypłatę dotacji i wykonanie robót w pasie drogi powiatowej – część środków dotacji przeznaczono na wydatki, które nie dotyczyły zadań własnych Gminy, w związku z czym beneficjent zwrócił 1.239 zł dotacji (Gmina Suwałki), [3] zrealizowanie zadania 12 dni po terminie określonym w umowie o dofinansowanie i złożenie końcowego wniosku o wypłatę dotacji po terminie określonym w tej umowie (Miasto Augustów), [4] nieterminowe przekazanie rozliczenia inwestycji i uszkodzenie pobocza drogi objętej zadaniem (Gmina Rajgród), [5] przyjęcie środka trwałego do ewidencji w trakcie kontroli, po terminie wynikającym z art. 16 d ust. 2 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Gmina Radzilów).

<sup>22</sup> W jednej z 12 zbadanych spraw, Gmina Hajnówka złożyła to rozliczenie 30 października 2017 r., tj. 46 dni po terminie, który upłynął 15 września 2017 r. (60 dni po dokonaniu ostatniej płatności, stosownie do postanowień umowy o dofinansowanie). Beneficjent pisemnie wyjaśnił, że nastąpiło to „ze względu na dużą ilość prowadzonych inwestycji”, co doprowadziło do „przeoczenia terminu”. PUW nie występował do beneficjenta w celu wyegzekwowania terminowego złożenia rozliczenia.

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 238, poz. 1579.

we wniosku o dofinansowanie<sup>24</sup> (w jednej z 12 zbadanych spraw wraz z wnioskiem złożono dokumenty potwierdzające wywiązanie się z obowiązków przez dwóch z trzech partnerów, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „*Uwagi dotyczące badanej działalności*”). Zgromadzona dokumentacja obejmowała także potwierdzenia opłacenia faktur (od 2017 roku w umowach o dofinansowanie wprowadzono wymóg ich przedłożenia wraz ze sprawozdaniem), a w większości spraw również inne dokumenty, np. kopie dziennika budowy, kosztorysów powykonawczych, oświadczenia kierownika budowy oraz inspektora nadzoru, których przedłożenie nie było wymagane postanowieniami umów o dofinansowanie. (dowód: akta kontroli str. 686-697)

1.13. Stosownie do wymogów § 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dotacji celowych i w terminie w nim określonym, Wojewoda przekazał Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa zbiorcze zestawienia wykorzystania przez j.s.t. dotacji za lata 2016 – 2017, odpowiednio 24 lutego 2017 r. i 23 lutego 2018 r. Sprawozdania sporządzono według wzoru określonego przez Ministra. Sprawozdanie za 2017 rok zostało skorygowane 3 kwietnia 2018 r., w związku z błędnym wykazaniem nazw dwóch z 40 ujętych w nim zadań.

(dowód: akta kontroli str. 727-761)

1.14. Problematyka związana z realizacją *Programu* nie była przedmiotem działań kontroli wewnętrznej lub audytu wewnętrznego PUW. Kierownik Zespołu Audytu Wewnętrznego wyjaśniła, że niepodjęcie działań w tym zakresie było „wynikiem corocznie przeprowadzanych, w okresie planowania rocznego, analiz ryzyka”. Biuro Organizacji i Kadr<sup>25</sup> przeprowadziło natomiast kontrolę pn. „*Realizacja działalności kontrolnej, nadzór nad realizacją własnych wystąpień pokontrolnych*” (w 2017 roku), którą objęto m.in. sześć postępowań kontrolnych dotyczących prawidłowości wykorzystania dotacji na zadania zrealizowane w ramach *Programu*, przeprowadzonych przez pracowników Wydziału CiFE. Według jej ustaleń, kontrole te zrealizowano zgodnie z procedurami ustalonymi w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>26</sup> i w *Regulaminie postępowania kontrolnego prowadzonego przez pracowników PUW*<sup>27</sup>. Nie stwierdzono uchybień lub nieprawidłowości. (dowód: akta kontroli str. 762-769)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie oceny merytorycznej trzech wniosków o dofinansowanie (z 12 zbadanych). Liczba punktów przyznanych tym wnioskom nie znajdowała bowiem odzwierciedlenia w treści wniosków lub w załączonych do nich dokumentach:

[A] Wnioskowi Gminy Czarna Białostocka (zadanie „*Budowa drogi gminnej Nr 104909B – ul. Świerkowa w Czarnej Białostockiej – etap I*” w naborze na 2017 rok)<sup>28</sup>, z dofinansowaniem 1.184.418 zł, przyznano m.in. trzy punkty w kryterium 5 „*Kontynuacja zadania*”, chociaż w stosownej pozycji wniosku nie podano żadnych danych wskazujących na to, że przedmiotowe zadanie stanowi kontynuację jakiegokolwiek wcześniej realizowanego zadania (do wniosku nie dołączono też dokumentów dotyczących tej kwestii). Nieuwzględnienie tych trzech punktów, skutkowałooby spadkiem zadania z 22 na 47 pozycję w ostatecznej liście rankingowej i niezakwalifikowaniem wniosku do dofinansowania w 2017 roku.

Przewodnicząca Komisji (Dyrektor Wydziału Infrastruktury) wyjaśniła, że: „*Wprawdzie wnioskodawca nie uwzględnił (w kryterium 5) stosownej informacji dot. kontynuacji, Komisja przyznała punkty w tym obszarze mając na względzie posiadaną wiedzę o fakcie, iż droga powiatowa nr 1421B, stanowiąca ciąg drogowy z drogą gminną nr 104909B była objęta przebudową przeprowadzoną w roku 2016. Wnioskodawca dostarczył w tej sprawie w terminie późniejszym protokół odbioru końcowego robót*

<sup>24</sup> Stosownie do umów o dofinansowanie, końcowy wniosek o wypłatę dotacji wraz z wymienionymi dokumentami należało przedłożyć Wojewodzie w terminie 30 dni od dnia wystawienia ostatniej faktury bądź rachunku za roboty i usługi zrealizowane w ramach zadania.

<sup>25</sup> Stosownie do postanowień regulaminu organizacyjnego PUW (§ 63 ust. 1 i § 92 ust. 3 pkt 1 lit. e załącznika do zarządzenia Nr 203 / 2015 Wojewody Podlaskiego z dnia 28 grudnia 2015 r. ze zm.) do zadań Biura Organizacji i Kadr należało wykonywanie wewnętrznej kontroli instytucjonalnej w komórkach organizacyjnych Urzędu (w zakresie organizacji i funkcjonowania Urzędu).

<sup>26</sup> Dz.U Nr 185, poz. 1092.

<sup>27</sup> Załącznik do zarządzenia Nr 17/2015 Wojewody Podlaskiego z dnia 28 października 2015 r.

<sup>28</sup> Komisja przyznała wnioskowi 25 pkt.

drogowych (z PZD Białystok z dnia 21 lipca 2016 r.), w związku z przeprowadzaną (na wezwanie Komisji) korektą wniosku dot. kosztów realizacji zadania, jednak dokument ten nie mógł być dołączony do wniosku ponieważ nie został we wniosku wymieniony. Punkty w omawianym kryterium zostały przyznane, mając na uwadze wytyczne zawarte w „Instrukcji oceny przez Komisję ...”, z których wynika, iż „w kwestiach spornych sprawę przyznania punktów rozpatruje się na korzyść wnioskodawcy”.

Faktycznie jednak: [1] wzmiankowany zapis w „Instrukcji oceny ...” obowiązującej w naborze na 2017 rok nie występował (zapis taki zawierała instrukcja obowiązująca w poprzednim roku, przy czym dotyczył on kryterium 1), [2] zgodnie z pkt. 2.7 wzmiankowanej instrukcji, na etapie oceny formalnej „dokumenty niewymienione we wniosku nie mogą być doręczone ...”, a według pkt 2.8 „wniosek może być uzupełniony jedynie o dokumenty posiadające datę sprzed złożenia wniosku o dofinansowanie oraz wymienione we wniosku” (nie przewidziano uzupełniania dokumentów na etapie oceny merytorycznej ani brania pod uwagę przez Komisję okoliczności, które nie zostały podniesione przez wnioskodawcę), [3] w zaistniałej sytuacji nie było kwestii spornych, gdyż wnioskodawca we wniosku ani później nie podnosił (w formie pisemnej) kwestii kontynuacji zadania, a z przedłożonej kopii protokołu odbioru robót nie wynikało czy został on dostarczony przez wnioskodawcę (w szczególności brak potwierdzenia za zgodność z oryginałem lub pisma przewodniego, z którego wynikałoby, że protokół został przez niego złożony).

(dowód: akta kontroli str. 416-423, 464-499, 773-781, 783-790)

[B] Wnioskowi Gminy Choroszcz (zadanie pn. „Przebudowa drogi gminnej w Żółtkach – etap II” w naborze na 2016 rok)<sup>29</sup>, z dofinansowaniem 614.324 zł, w kryterium 1 „Znaczenie zadania dla realizacji infrastruktury drogowej w sposób gwarantujący podnoszenie poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego” przyznano po jednym punkcie w zakresie elementów:

- „Ruch pieszych”, mimo że miał on odbywać się po chodniku usytuowanym przy jezdni o szer. >1,5 m i < 2,0 m,
- „Uspokajanie ruchu”, chociaż zastosowano przejścia dla pieszych niewyposażone w wyspy dzielące (azyle) oraz jezdnię niewyposażoną w wyspy dzielące poprzedzające obszar zabudowany<sup>30</sup>.

Brak tych dwóch punktów nie miałby wpływu na wysokość dofinansowania. Skutkowałby tylko spadkiem zadania z trzeciej na szóstą pozycję w liście wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania na 2016 rok.

Przewodnicząca Komisji (Dyrektor Wydziału Infrastruktury) wyjaśniła przyznanie punktów w zakresie elementów „Ruch pieszych” i „Uspokajanie ruchu” nastąpiło „ze względu na omyłkowe odczytanie zapisów zawartych we wniosku (w kryterium nr 1) dot. szerokości chodnika usytuowanego przy jezdni oraz elementów związanych z uspokojeniem ruchu, tj. wysp dzielących, które w omawianym przypadku nie zostały zastosowane, przy czym w załączonym do wniosku projekcie stałej organizacji ruchu przewidziano wykonanie – jako elementu uspokojenia ruchu odpowiedniego progu zwalniającego”.

Według „Instrukcji oceny ...” w naborze na 2016 rok nie było jednak punktowane rozwiązanie polegające na zastosowaniu progu zwalniającego.

(dowód: akta kontroli str. 408-415, 500-526, 773-781, 791-801)

[C] Wnioskowi Gminy Miejskiej Siemiatycze (zadanie pn. „Zwiększenie bezpieczeństwa ruchu drogowego na ulicy Nadrzecznej stanowiącej połączenie kompleksu rekreacyjnego w obszarze zalewów w Siemiatyczach z drogą wojewódzką nr 693” w naborze na 2016 rok)<sup>31</sup>, z dofinansowaniem 700.011 zł, przyznano dwa punkty w kryterium 1 „Znaczenie zadania dla realizacji infrastruktury drogowej w sposób

<sup>29</sup> Komisja przyznała wnioskowi 26 pkt.

<sup>30</sup> Wg „Instrukcji oceny ...”: 0 pkt. w przypadku chodnika przy jezdni o szer. < 2,0 m oraz 0 pkt. w przypadku przejścia dla pieszych niewyposażonego w wyspy dzielące lub jezdni niewyposażonej w wyspy dzielące poprzedzające obszar zabudowany.

<sup>31</sup> Komisja przyznała wnioskowi 30 pkt.

gwarantujący podnoszenie poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego”, w zakresie elementu „Uspokajanie ruchu”, mimo że zastosowano przejścia dla pieszych niewyposażone w wyspy dzielące (tzw. azyle) i jezdnię niewyposażoną w wyspy dzielące poprzedzające obszar zabudowany (całe zadanie było realizowane w terenie zabudowanym – w centralnej części miasta). Przewodnicząca Komisji (Dyrektor Wydziału Infrastruktury) wyjaśniła, że Komisja miała: „na względzie fakt, iż w ramach uspakajania ruchu wnioskodawca przewidział zastosowanie rozwiązania alternatywnego w tym zakresie, poprzez wybudowanie dwóch „wyniesionych przejść dla pieszych” – z ograniczeniem prędkości do 30 km/h. Wynika to z dołączonych do wniosku załączników [...], jak też z dodatkowej opinii wydanej w tym zakresie przez Wydział Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji [...], w której zawarta została m.in. następująca informacja „Na szczególną uwagę rozwiązań związanych z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego – w szczególności bezpieczeństwa pieszych, zasługuje wybudowanie dwóch wyniesionych przejść dla pieszych z dodatkowym oznakowaniem pionowym i poziomym ograniczającym prędkość jazdy i stanowiącym jednocześnie spowalniacz ruchu, oraz budowa ciągu pieszo- rowerowego z dodatkowym oświetleniem. Projekt [...] w znacznym stopniu usprawni komunikację i wpłynie na poprawę płynności ruchu oraz podniesie bezpieczeństwo poprzez poprawę widoczności, oznakowania pionowego i poziomego, wyniesionych przejść dla pieszych, oraz budowę ciągu pieszo-rowerowego”.

Według „Instrukcji oceny ...” w naborze na 2016 rok nie były punktowane rozwiązania wymienione w wyjaśnieniu.

Kolejne pięć punktów przyznano w kryterium 3 „Wpływ zadania na poprawę dostępności komunikacyjnej w szczególności obszarów wiejskich, lokalnych ośrodków gospodarczych, instytucji publicznych oraz istotnych dla sprawnej realizacji zadań państwa o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa obywateli i dla transportu zbiorowego”, w tym: 1/ dwa punkty za „Poprawę dostępności komunikacyjnej do lokalnych ośrodków gospodarczych”, 2/ dwa punkty za „Poprawę dostępności komunikacyjnej do instytucji publicznych oraz istotnych dla sprawnej realizacji zadań państwa o kluczowym znaczeniu dla obywateli” i 3/ jeden punkt za „Poprawę dostępności dla transportu zbiorowego”, mimo że nie znajdowało to uzasadnienia w świetle wniosku i załączonej do niego dokumentacji. Według wyjaśnienia Przewodniczącej Komisji, przyznając punkty w tym zakresie wzięto pod uwagę:

- specyfikę zadania zgłoszonego do dofinansowania, o której mowa w piśmie Burmistrza Siemiatycz, załączonym do wniosku, z którego wynikało m.in., że: „Realizacja projektu przyczyni się do poprawy układu komunikacyjnego w mieście oraz dostępu do kompleksu rekreacyjnego wokół zalewów w Siemiatyczach, który znalazł się w gronie 10 najlepszych produktów turystycznych województwa podlaskiego w 2015 r.”,
- zapisy wynikające z uzasadnienia wniosku (dotyczące kryterium 3), w którym stwierdzono m.in., że w wyniku realizacji zadania „Poprawiony zostanie dostęp mieszkańców miasta oraz osób przyjezdnych do kompleksu rekreacyjnego wokół zalewów, jak również dostęp mieszkańców tej części miasta oraz osiedli „Nad zalewem” i „Podleśne” do pozostałej sieci drogowej, instytucji i ośrodków gospodarczych występujących w regionie. Zakończenie zadania inwestycyjnego zapewni mieszkańcom bezpieczne połączenie z tymi instytucjami ...”,
- informacje zawarte we wniosku (w opisie dotyczącym znaczenia zadania dla rozwoju spójnej sieci dróg publicznych na obszarze województwa), z których wynika m.in. że: w wyniku przebudowy ulicy objętej wnioskiem „Mieszkańcy miasta, powiatu oraz turyści i inni przyjezdni będą mieli lepszy dostęp do kompleksu rekreacyjnego wokół zalewów w Siemiatyczach, obejmującego plażę, kąpielisko, molo pływające z deszczochronem, skatepark, amfiteatr, stadion miejski, korty tenisowe, punkty widokowe ....”.

„Komisja uznała ponadto fakt, iż realizacja omawianego zadania będzie miała wpływ na poprawę dostępności dla transportu zbiorowego. [...] ulica Nadrzeczna [...] prowadzi do stadionu miejskiego [...], który jest wykorzystywany zarówno do celów rekreacyjnych,

jak też sportowych. W ramach zadania przewidziano wybudowanie m.in. 96 miejsc parkingowych (w tym pięciu dla osób niepełnosprawnych) oraz zatoki autobusowej”.

Odnosząc się do wyjaśnienia, podnieść należy, iż według zatwierzonego przez Wojewodę Regulaminu pracy Komisji, w kryterium 3 punktowane miały być odpowiednio: 1/ „bezpośredni dostęp z drogi objętej wnioskiem do lokalnych przedsiębiorstw, gospodarstw agroturystycznych, podmiotów usługowych, handlowych [...] itp.” (dwa pkt.), 2/ „bezpośredni dostęp z drogi do urzędu, publicznego zakładu opieki zdrowotnej, szkoły lub przedszkola oraz dojazd do innych obiektów publicznych, położenie przygraniczne” (dwa pkt.), 3/ „transport zbiorowy drogą objętą wnioskiem” (jeden pkt). W przedmiotowym zadaniu nie zachodziły takie przesłanki (z jednej strony ulicy objętej wnioskiem znajdował się zalew, a z drugiej – posesje z domami jednorodzinnymi). W świetle dokumentacji sprawy i wyjaśnień Przewodniczącej Komisji, realizacja zadania mogła co najwyżej pośrednio wpłynąć na poprawę dostępności do wymienionych jednostek lub instytucji znajdujących się poza ulicą objętą wnioskiem (punktów z tego tytułu nie przyznano w podobnej sytuacji, w przypadku opisanego w pkt A wniosku Gminy Czarna Białostocka: z jednej strony ulicy objętej wnioskiem znajdował się las, a z drugiej – posesje z domami jednorodzinnymi). Na ulicy tej nie funkcjonował transport zbiorowy. Brak tych siedmiu punktów nie miałby wpływu na wysokość dofinansowania. Skutkowałoby tylko spadkiem zadania z pierwszej na ósmą pozycję w liście wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania na 2016 rok.

(dowód: akta kontroli str. 408-415, 527-539, 773-781, 802-813)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Powiatowi Sokólskiemu (jednemu z 12 objętych badaniem beneficjentów) PUW wypłacił dotację, mimo że do złożonego końcowego wniosku o jej wypłatę nie dołączono jednego z wymaganych dokumentów. W dniu 7 września 2017 r. Zastępca Dyrektora Wydziału CiFE wydała bowiem dyspozycję przekazania temu beneficjentowi 3.000 tys. zł dotacji na zadanie realizowane w ramach *Programu* w sytuacji, gdy do wniosku nie dołączono – wymaganych § 5 ust. 1 pkt 3 umowy o dofinansowanie (nr 1 P/2017 z 16 maja 2017 r.) – dokumentów potwierdzających wywiązanie się jednego z trzech partnerów (Nadleśnictwo Czarna Białostocka) z dofinansowania zadania, na podstawie porozumienia przedstawionego we wniosku o jego dofinansowanie. Według tej dyspozycji, przelew środków miał nastąpić – i faktycznie został zrealizowany – 11 września 2017 r. Nadleśnictwo dokonało zaś przelewu 611.011 zł na rachunek Powiatowego Zarządu Dróg w Sokółce 15 września 2017 r. (cztery dni po przekazaniu przez PUW dotacji beneficjentowi). Do końcowego wniosku o wypłatę dotacji beneficjent załączył m.in. dowody potwierdzające wywiązanie się z umów partnerskich przez dwóch z trzech partnerów – Gminę Sokółka i Gminę Janów, które przekazały Powiatowi po 1.233.005 zł (co stanowiło 55,4% udziału własnego beneficjenta i tym samym – według argumentacji beneficjenta – spełniony był „warunek udziału ponad 50% dotacji podmiotów zewnętrznych w środkach własnych beneficjenta, który był punktowany przez Komisję podczas oceny wniosków”)<sup>32</sup>. Zastępca Dyrektora Wydziału CiFE wyjaśniła, m.in. że:

- w toku weryfikacji wniosku o wypłatę dotacji stwierdzono wyżej opisany brak i telefonicznie poinformowano „o konieczności uzupełnienia wniosku o dokument potwierdzający wywiązanie się Nadleśnictwa [...] ze zobowiązań umownych”,
- Powiat Sokólski złożył dodatkowe wyjaśnienia i dokumenty (dotyczące opłacenia faktur w wysokości wkładu własnego i pismo Nadleśnictwa informujące o przewidywanym przekazaniu Powiatowi środków finansowych najpóźniej do 15 września 2017 r.) oraz „zwrócił się z prośbą o przyspieszenie płatności dotacji, które umożliwiłoby terminową zapłatę wynagrodzenia za wykonane roboty budowlane (termin płatności wykonawcy określono na 10 września ...)”,
- po wnikliwej analizie całości dokumentacji podjęto decyzję o wystąpieniu do Wydziału Finansów i Budżetu o przekazanie dotacji, a za takim rozstrzygnięciem w szczególności przemawiało: [1] potwierdzenie prawidłowości realizacji zadania objętego wnioskiem o dofinansowanie, a także rozliczenia rzeczowo-finansowego inwestycji i faktury

<sup>32</sup> Punktacja w kryterium 4 „Współpraca w zakresie dofinansowania realizacji zadania przez j.s.t. lub inne podmioty” przedstawiała się następująco – wkład partnera: 10% – 20% – 1 pkt, 21% – 30% – 2 pkt, 31% – 40% – 3 pkt., 41% – 50% – 4 pkt., powyżej 50% – 5 pkt.

wykonawcy (m.in. w zakresie kwot i terminów) w oparciu o umowę z wykonawcą i kosztorysy ofertowe [2] wywiązanie się przez dwóch z trzech partnerów z dofinansowania zadania i deklaracja wywiązania się z zobowiązań przez trzeciego partnera, [3] okoliczność, że według zapisów pkt IX Programu „wojewoda odmawia przyznania dofinansowania na dane zadanie z uwagi na zmianę okoliczności / warunków, które miały wpływ na ponowną ocenę merytoryczną złożonego wniosku”, a nawet w przypadku niewywiązania się Nadleśnictwa z wniesienia zadeklarowanego wkładu, wniosek Powiatu Sokólskiego pozostałby na liście projektów zakwalifikowanych do dofinansowania („uzyskałby przy ocenie tylko o jeden punkt mniej [...] i znalazłby się na pozycji 3, a nie na pozycji 1”), [4] przekazane dotacje samorządów gminnych (dwóch partnerów) w kwocie 2.466 tys. zł stanowiły 55,4% udziału własnego beneficjenta, a tym samym spełniony był warunek udziału ponad 50% dotacji podmiotów zewnętrznych w środkach własnych jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 692-694, 698-726)

#### 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 Kontroli<sup>33</sup>, wnosi o rzetelne ocenianie wniosków o dofinansowanie zadań w ramach Programu.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Białymstoku.

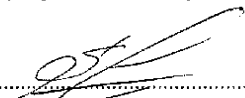
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

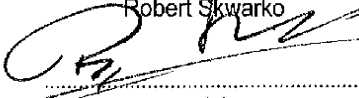
Białystok, dnia 30 maja 2018 r.

Kontroler  
Stanisław Żukowski  
główny specjalista kontroli państwowej



.....  
podpis

DYREKTOR DELEGATURY  
owych najpóźniej do 15 wrw Białymstoku  
z up. WICEDYREKTOR  
Robert Skwarko



.....  
podpis

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524), zwana dalej „ustawą o NIK”.