



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.411.2.1.2023

Pani
Beata Rutkiewicz
Wojewoda Pomorski

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27
80-810 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.206.2024
Komisji Rozstrzygającej z dnia 14 stycznia 2025 r.

I/23/001/LGD – Realizacja Rządowego programu na rzecz zwiększania szans rozwojowych Ziemi
Słupskiej na lata 2019-2026

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, ul. Okopowa 21/27, 80- 810 Gdańsk (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Rutkiewicz, Wojewoda Pomorski, od 20 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą Wojewodą Pomorskim był poprzednio Dariusz Drelich, od 9 grudnia 2015 r. do 18 grudnia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań w ramach Rządowego programu na rzecz zwiększania szans rozwojowych Ziemi Słupskiej na lata 2019-2026.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli
Kontroler	Delegatura w Gdańsku Jacek Żmurko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr LGD/155/2023 z 29 września 2023 r. i nr LGD/83/2024 z 22 maja 2024 r. (akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda Pomorski (dalej: „Wojewoda”) w okresie objętym kontrolą realizował zadania określone w Rządowym programie na rzecz zwiększania szans rozwojowych Ziemi Słupskiej na lata 2019-2026³ (dalej: „Program”). Polegały one przede wszystkim na: naborze i weryfikacji 72 wniosków o przyznanie dotacji celowych w ramach Programu, złożonych przez dziewięć uprawnionych jednostek samorządu terytorialnego (dalej: „j.s.t.”), zawarciu umów w sprawie udzielenia dotacji w łącznej kwocie 162 494,3 tys. zł na dofinansowanie wykonania 56 zadań j.s.t., przekazywaniu oraz rozliczaniu środków dotacji, a także przedkładaniu ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego⁴ (dalej: „Minister Rozwoju”) wymaganych sprawozdań i informacji z realizacji Programu.

W Urzędzie zapewniono realizację zadań Wojewody określonych w Programie, które wykonywali pracownicy Wydziału Budżetu i Finansów (dalej: „WBiF”). Stwierdzono jednak, że w regulaminach organizacyjnych Urzędu i WBiF oraz zakresie obowiązków jednego z pracowników merytorycznych tego wydziału nie uwzględniono wykonywania części zadań.

Wojewoda prawidłowo weryfikował wnioski j.s.t. o przyznanie dotacji w ramach Programu, a w przypadku braków w dokumentacji występował o jej uzupełnienie. Na podstawie kompletnych wniosków j.s.t. występował do Ministra Rozwoju o wydanie opinii wymaganej ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵. Zawierane przez Wojewodę z j.s.t. umowy uwzględniały na ogół wszystkie postanowienia określone w ustawie o finansach publicznych⁶ oraz Programu i były podpisywane po wydaniu przez Ministra Rozwoju pozytywnej opinii. W jednej umowie

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: „ustawa o NIK”).

² Najwyższa Izba Kontroli w niniejszej kontroli stosuje ocenę ogólną w formie opisowej.

³ Rządowy program ustanowiony uchwałą nr 117/2019 Rady Ministrów z dnia 7 października 2019 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program na rzecz zwiększania szans rozwojowych Ziemi Słupskiej na lata 2019-2024”, zmieniony uchwałą Rady Ministrów nr 163/2022 z dnia 25 lipca 2022 r.

⁴ Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju do 14 listopada 2019 r., a następnie Minister Funduszy i Polityki Regionalnej.

⁵ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2024 r. poz. 324, ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).

nie zawarto wymaganego zobowiązania j.s.t. do rozpoczęcia realizacji inwestycji w okresie 3 lat od zakończenia przygotowania dokumentacji pod rygorem zwrotu dotacji. Stwierdzono również, że jedną z 27 umów dotacji objętych badaniem były Wojewoda zawarł dopiero po upływie pięciu tygodni od przedłożenia jej projektu do podpisu przez pracowników WBiF, co NIK ocenia jak działanie nierzetelne. Ponadto inną umowę podpisał, mimo że j.s.t. nie dostarczyła kopii wieloletniej prognozy finansowej (dalej: „WPF”) potwierdzającej zabezpieczenie jej wkładu własnego w całym okresie realizacji zadania (trzy lata), co naruszało postanowienia Programu. Środki dotacji przekazywano j.s.t. niezwłocznie po otrzymaniu od nich prawidłowych wniosków oraz po zwiększeniu planu dotacji przez Ministra Finansów. Ustalono jednak, że dyspozycje płatności dotyczące przekazania j.s.t. dotacji w łącznej kwocie 25 573,3 tys. zł zostały dokonane przez dwóch pracowników Oddziału Budżetu WFiB, którzy nie posiadali upoważnienia Wojewody do ich wydania.

W WFiB weryfikowano otrzymywane z j.s.t. co pół roku informacje o postępie rzeczowo-finansowym realizowanych zadań, co roku – sprawozdania z wykorzystania dotacji oraz po zakończeniu poszczególnych zadań – rozliczenia inwestycji. W uzasadnionych przypadkach skutecznie wzywano j.s.t. do ich korekty. Na podstawie ww. informacji i sprawozdań Wojewoda sporządzał i terminowo przekazywał Ministrowi Rozwoju, w uzgodnionej formie, półroczne informacje z realizacji Programu oraz roczne zbiorcze zestawienia wykorzystania dotacji, które zawierały rzetelne dane.

Rozliczenia dotacji celowych obejmujące inwestycje realizowane w ramach Programu (w łącznej kwocie 20 170,1 tys. zł) nie zostały jednak zatwierdzone przez byłego Wojewodę lub osobę do tego upoważnioną, czym naruszono przepisy ustawy o finansach publicznych.

Ponadto, po powzięciu stosownej informacji, Wojewoda nie podjął działań w celu zwrotu przez jedną z gmin środków dotacji udzielonej na dofinansowanie realizacji zadania, które nie spełniało jednego z warunków określonych w Programie. Dotyczyło ono opracowania dokumentacji projektowej obejmującej trzy działki innej j.s.t., zatem nie było zadaniem własnym gminy składającej wniosek.

W badanym okresie Wojewoda nie planował i nie przeprowadzał kontroli j.s.t. w zakresie realizacji zadań w ramach Programu. Było to spowodowane, według wyjaśnień Dyrektora WBiF, brakami kadrowymi i potrzebą zapewnienia innych priorytetowych kontroli w ramach pozostałych dużych programów finansowanych z budżetu państwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Dyrektor WBiF⁷ wyjaśniła, że Minister Rozwoju nie współpracował i nie konsultował z Wojewodą projektu Programu.

(akta kontroli str. 5-15, 292-307, 1407-1408)

Natomiast z przekazanej NIK przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: „Ministerstwo Rozwoju”) informacji wynikało m.in., że Minister Rozwoju w latach 2019-2024 wielokrotnie konsultował się z Wojewodą oraz dokonywał uzgodnień dotyczących zapisów oraz sposobu wdrażania Programu. W odniesieniu do zainicjowanych procesów zmian Programu Wojewoda był o nich informowany i konsultowany, w tym informacje o przygotowywanych zmianach były

⁷ Do 1 października 2023 r. Zastępca Dyrektora WFiB.

przekazywane przy pismach z: 20 czerwca 2022 r.⁸ i 3 października 2023 r.⁹, jak również w pismach Wojewody do Ministra Rozwoju. Ponadto wyjaśnił, że w zakresie przeprowadzonych i planowanych zmian Programu Sekretarz Rady Ministrów przy piśmie z 15 lutego 2023 r.¹⁰ poinformowała Ministra Rozwoju, że mimo tego, iż przygotowywany w IV kwartale 2023 r. projekt uchwały zmieniającej Program został przyjęty przez Radę Ministrów 8 grudnia 2023 r., to nie skierowano go do podpisu Prezesa Rady Ministrów. W związku z zakończeniem kadencji Rady Ministrów oraz wobec braku podpisu Prezesa Rady Ministrów, w dniu 12 grudnia 2023 r. – decyzją ówczesnej Sekretarz Rady Ministrów – dokument został przekazany ad acta. Powyższe oznaczało, że uchwała nie weszła do systemu prawnego. Wobec potrzeby zmiany Programu w I kwartale 2024 r. rozpoczęły się prace nad nowym projektem uchwały zmieniającej Program, który był przygotowywany w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: „Ministerstwo Rozwoju”). Zakres zmian zakładał: przeniesienie środków z budżetu państwa stanowiących część limitów na lata 2022 i 2023, które nie zostały wykorzystane przez j.s.t. (ogółem 84 918 tys. zł), na lata 2025 i 2026, w przypadku powiatu słupskiego poszerzenie możliwości realizacji zadań również na obszar miasta Słupska, zmianę nazwy gminy Słupsk na gminę Redzikowo, przeformułowanie zapisów rozdziału 8 pkt 3 Programu.

(akta kontroli str. 1356-1358, 1426-1445)

Urząd otrzymał Program 7 października 2019 r., a jego zmianę w dniu 28 września 2022 r.¹¹

Dyrektor WFiB wyjaśniła m.in., że Wojewoda po rozpoczęciu realizacji Programu zgłosił jedynie propozycje zmian kwot limitów na poszczególne lata określonych w Programie¹², które zostały przez Ministra uwzględnione, tj. m.in. zmiana Programu dotyczyła wydłużenia czasu jego realizacji do 2026 r. oraz zwiększenia puli środków na realizację Programu o kwotę 210 000 tys. zł.

(akta kontroli str. 5-15, 292-307, 1407-1408)

2. Do zakresu działania WFiB, zgodnie z § 63 pkt 7 regulaminu organizacyjnego Urzędu¹³, należało wykonywanie zadań m.in. w zakresie inwestycji realizowanych przez j.s.t. ze środków budżetu państwa, w tym m.in. podpisywanie umów i weryfikacja wniosków o płatność, przekazywanie dotacji celowych j.s.t., a także ich rozliczanie.

Powyższy regulamin organizacyjny Urzędu, regulamin organizacyjny WFiB¹⁴ i zakres obowiązków jednego z pracowników WFiB, nie uwzględniały wykonywania części zadań Wojewody określonych m.in. w Programie, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 18-20, 113-253)

⁸ Znak: DRP-IV.530.10.2022.MN – pismo informujące o zakresie planowanych zmian, które zostały dokonane uchwałą nr 163/2022 Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program na rzecz zwiększania szans rozwojowych Ziemi Słupskiej na lata 2019-2024”.

⁹ Znak: DRP-IV.530.21.2023.MN – pismo informujące o planowanej zmianie Programu zawierające również prośbę o przygotowanie i przekazanie informacji od j.s.t. dotyczącej zapotrzebowania na środki z Programu na lata 2024-2026, w związku ze zmianą Programu.

¹⁰ Znak: RM-06111-264-23.

¹¹ Propozycja zmian w tym zakresie została przesłana do Wojewody Pomorskiego w dniu 20 czerwca 2022 r.

¹² Pismo w tej sprawie sporządzono 25 marca 2022 r., w którym m.in. zwrócono się o informację czy w bieżącym roku budżetowym będzie jeszcze możliwość realizacji wskazanych dwóch zadań (dla gminy Słupsk oraz miasta Słupsk) poprzez ewentualne zwiększenie limitu środków w ramach Programu dla roku bieżącego ze środków niewykorzystanych w latach poprzednich czy należy poinformować j.s.t. o jego wykorzystaniu i wystosować prośbę o przesunięcie realizacji tych zadań na 2023 r.

¹³ Stanowiącym załącznik do zarządzenia Wojewody Pomorskiego z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, ze zm.

¹⁴ Nadany zarządzeniem (bez nr) Dyrektora Generalnego Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego z 31 maja 2019 r. (ze zm.), wydanym m.in. na podstawie § 12 ust. 3 i 5 regulaminu Urzędu.

W badanym okresie nie powołano zespołu opiniującego czy weryfikującego złożone wnioski j.s.t. o dofinansowanie zadań w ramach Programu, jak również nie opracowano wzoru karty oceny oraz weryfikacji wniosku j.s.t. Weryfikacji wniosków, dokonywało dwóch wyznaczonych pracowników WFiB (zastępca kierownika Oddziału Budżetu WBiF oraz starszy inspektor wojewódzki w tym Oddziale), którzy oprócz ww. weryfikacji, przygotowywali również projekty umów dotacji zawieranych z j.s.t. oraz rozliczali dotacje.

Dyrektor WFiB wyjaśniła m.in., że niepowołanie powyższego zespołu wynikało z braku takiego wymogu. Wskazała ponadto, że w zakresach obowiązków dyrektora i zastępcy dyrektora WFiB uwzględniono zadania w zakresie pełnienia – w imieniu Wojewody – funkcji dysponenta głównego w zakresie środków budżetu państwa, koordynowania spraw związanych z planowaniem i wykonywaniem budżetu Wojewody oraz koordynowania i sprawowania bezpośredniego nadzoru nad przeprowadzaniem kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji celowych przekazanych z budżetu państwa.

(akta kontroli str. 5-15, 292-307)

Jedynie w zakresie czynności zastępcy kierownika Oddziału Budżetu WFiB, określono odpowiedzialność za wykonywanie zadań związanych z nadzorem w zakresie inwestycji finansowanych z budżetu państwa, natomiast w zakresie obowiązków starszego inspektora wojewódzkiego w Oddziale Budżetu WFiB, realizację zadań związanych z Programem, jak wyjaśniła Dyrektor WFiB, przypisano w ramach obowiązków nieregularnych na podstawie zlecenia udzielonego przez przełożonego, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 5-15, 163-253, 292-307)

3. Kwota ogółem środków z budżetu państwa alokowana na Program wyniosła 335 000 tys. zł (do 24 lipca 2022 r. – 115 000 tys. zł¹⁵), z tego dla:

- miasta Słupsk: 220 000 tys. zł (do 24 lipca 2022 r. – 30 000 tys. zł),
- gminy Redzikowo (wcześniej nazwa gminy: Słupsk¹⁶): 50 000 tys. zł (do 24 lipca 2022 r. – 30 000 tys. zł),
- powiatu słupskiego: 40 000 tys. zł (do 24 lipca 2022 r. – 30 000 tys. zł),
- miasta Ustka: 5 250 tys. zł,
- gminy Ustka: 4 000 tys. zł,
- gminy Smołdzino: 2 500 tys. zł,
- gminy Kępice: 4 000 tys. zł,
- gminy Kobylnica: 5 250 tys. zł,
- gminy Dębica Kaszubska: 4 000 tys. zł.

(akta kontroli str. 1149)

W badanym okresie¹⁷ do Urzędu wpłynęły 72¹⁸ wnioski j.s.t. dotyczące udzielenia w ramach Programu dotacji z budżetu państwa w łącznej wysokości 181 975,3 tys. zł, które dotyczyły 66 zadań, z tego:

- 19¹⁹ wniosków miasta Słupsk na kwotę dotacji budżetu państwa 64 404,4 tys. zł²⁰

¹⁵ Do dnia poprzedzającego wejście w życie uchwały Rady Ministrów nr 163/2022 z dnia 25 lipca 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program na rzecz zwiększania szans rozwojowych Ziemi Słupskiej na lata 2019-2024”.

¹⁶ Z dniem 1 stycznia 2024 r. nastąpiła zmiana nazwy gminy Słupsk na gminę Redzikowo – § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedziby władz gminy (Dz. U. poz. 1472).

¹⁷ W 2019 r. nie wpłynął żaden wniosek j.s.t.

¹⁸ Z wyłączeniem pism j.s.t. w sprawie kontynuacji zadań w kolejnym roku (w wyniku braku bądź niepełnej realizacji zadania w terminie określonym we wniosku dotyczącym danego zadania).

¹⁹ Wszystkie wnioski zostały zaakceptowane. Wnioskowanie o dotację na zadanie pn.: „Budowa i przebudowa istniejących odcinków dróg w ciągu południowego obejścia Miasta Słupska”, z uwagi na odmienny tryb postępowania, opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

²⁰ Wartość całkowita zadań wyniosła 81 108,7 tys. zł.

(29,3% alokacji dla tej j.s.t),

- 28 wniosków gminy Redzikowo²¹ na kwotę 62 935,1 tys. zł (125,9 % alokacji)²²,
- cztery wnioski powiatu słupskiego na kwotę 27 782,9 tys. zł (69,5 % alokacji),
- cztery wnioski miasta Ustka na kwotę 5 123,5 tys. zł (97,6 % alokacji)²³,
- dwa wnioski gminy Ustka na kwotę 4 030,9 tys. zł (100,7 % alokacji),
- pięć wniosków gminy Smółdzino na kwotę 2 078,3 tys. zł (83,1 % alokacji)²⁴,
- dwa wnioski gminy Kępice na kwotę 4 009,8 tys. zł (100,2 % alokacji),
- cztery wnioski gminy Kobylnica na kwotę 5 356,4 tys. zł (102,0 % alokacji)²⁵,
- cztery wnioski gminy Dębica Kaszubska na kwotę 6 254,0 tys. zł (156,3% alokacji)²⁶.

Spośród 72 wniosków j.s.t. oraz pism j.s.t. w sprawie kontynuacji zadań w kolejnym roku (co stanowiło łącznie 78 wystąpień do Urzędu w sprawach udzielenia dotacji w ramach Programu), które wpłynęły do Urzędu, 65 zostało zaakceptowanych, dwa odrzucono, trzy cofnięto do uzupełnienia, cztery pozostawiono bez rozpatrzenia a cztery przekazano i oczekiwano na opinię ministra²⁷. Ustalono, że:

- a) w 2020 r. było 17 wystąpień dotyczących udzielenia dotacji w łącznej wysokości 27 775,3 tys. zł (całkowita wartość realizacji zadań – 40 277,0 tys. zł), z których 13 zostało zaakceptowanych. Cztery z powyższych wniosków (dotyczące zadań o wartości 14 037,9 tys. zł, w tym finansowanych środkami wnioskowanej dotacji 9 081,5 tys. zł)²⁸ nie zostały zaakceptowane przez Wojewodę, gdyż j.s.t. nie uzupełniły w trzech przypadkach (po wezwaniu Wojewody) niekompletnych wniosków²⁹ (brak pozwoleń na budowę bądź realizację inwestycji drogowej, nieprzedstawienie dokumentacji świadczącej o prawie własności gruntów, na których planowana była inwestycja, brak przedłożenia pełnej dokumentacji, co było niezgodne z rozdz. 10.2 pkt 8 Programu, brak informacji czy zadanie nie stanowi zadania obronnego lub oświadczenia dotyczącego dokumentacji technicznej i projektowej oraz innych wymaganych przepisami, w tym przepisami o ochronie środowiska, pozwoleń, uzgodnień, opinii i ocen), a w jednym – wniosek³⁰ odrzucono z powodu załączenia do niego umowy z wykonawcą, która jednoznacznie wskazywała na rozpoczęcie rzeczowej realizacji zadania przed momentem złożenia wniosku, co powodowało niespełnienie warunku wynikającego z rozdz. 8 pkt 6 Programu;
- b) w 2021 r. 23 wystąpienia dotyczące udzielenia dotacji w kwocie ogółem 32 160,9 tys. zł (całkowita wartość zadań wynosiła 45 038,9 tys. zł), które zostały zaakceptowane;

²¹ Z dniem 1 stycznia 2024 r. nastąpiła zmiana nazwy gminy Słupsk na gminę Redzikowo – § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedziby władz gminy (Dz. U. poz. 1472).

²² Z tego 22 wnioski zostały zaakceptowane na kwotę 49 607,6 tys. zł (99,2% alokacji dla tej j.s.t.).

²³ Z uwzględnieniem złożonego przez miasto w dniu 12.12.2023 r. dodatkowego wniosku o dotację w kwocie 1 104,1 tys. zł.

²⁴ W tym przypadku wnioski dotyczyły łącznie 3 zadań z tego dla dwóch zadań złożono więcej niż jeden wniosek, tj.: dla zadania pn. „Przebudowa ulicy Ogrodowej w miejscowości Smółdzino złożono łącznie 2 wnioski (realizacja zadania prognozowana była odpowiednio w roku 2021, 2022 i 2023) a dla zadania pn.: „Przebudowa ulicy Ogrodowej w miejscowości Smółdzino łącznie 2 wnioski (realizacja w 2021 r. a później w 2022 i 2023 r.).

²⁵ Z uwzględnieniem złożonego przez gminę Słupsk w dniu 11.12.2023 r. dodatkowego wniosku o dotację na kwotę 1 659,4 tys. zł.

²⁶ Z tego jedynie dwa wnioski zostały zaakceptowane, na kwotę 1 837,2 tys. zł (45,9% alokacji dla tej j.s.t.).

²⁷ Tj. Ministra Rozwoju w trybie art. 20a ust. 2 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²⁸ W tym trzech złożonych przez gminę Słupsk oraz jeden złożony przez powiat słupski.

²⁹ W tym dwa złożone przez gminę Słupsk tj. dla zadań: pn. „Budowa oraz wyposażenie przedszkola z oddziałami wczesnoszkolnymi w miejscowości Włynkówko na terenie Gminy Słupsk” i pn. „Przebudowa z rozbudową ul. Spacerowej i ul. Pogodnej w Siemianicach - Gmina Słupsk” oraz jeden złożony przez powiat słupski dla zadania pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1130G stanowiącej dojazd do węzłów drogowych S6”.

³⁰ Złożony przez gminę Słupsk dla zadania pn. „Budowa oraz wyposażenie przedszkola z oddziałami wczesnoszkolnymi w miejscowości Włynkówko na terenie Gminy Słupsk - Etap I”.

- c) w 2022 r. 19 wystąpień dotyczących udzielenia dotacji w wysokości 34 226,9 tys. zł (całkowita wartość zadań wynosiła 45 805,0 tys. zł), z których 18 zaakceptowano. Natomiast jeden z wniosków³¹ o dotację w kwocie 1 500,0 tys. zł (na zadanie o wartości 3 000,0 tys. zł) pozostawiono bez rozpatrzenia z uwagi na brak wystarczającej kwoty w limicie środków w Programie na 2022 r. W związku z powyższym j.s.t. złożyła w kolejnym roku budżetowym nowy wniosek na realizację tego zadania;
- d) w 2023 r. 19 wystąpień dotyczących udzielenia dotacji w łącznej kwocie 187 624,1 tys. zł (pełna wartość zadań wynosiła 235 397,5 tys. zł), z których 11 zostało zaakceptowanych. Trzy wnioski³² o dotację w wysokości 454,4 tys. zł (na zadania o całkowitej wartości 10 568,0 tys. zł) zostały pozostawione bez rozpatrzenia z uwagi na brak wystarczającej kwoty w limicie środków w Programie na 2023 r. W związku z powyższym poinformowano j.s.t. o możliwości przesunięcia realizacji zadań na kolejne lata budżetowe (2025 r.) oraz wskazano, iż nowy wniosek powinien dotyczyć zadań, których wartość dofinansowania nie jest większa niż ta pozostająca do wykorzystania w limicie przyznanych środków (wskazano kwoty limitów pozostających do zaangażowania przez j.s.t. w ramach realizacji Programu). W przypadku jednego wniosku³³ został on odrzucony z uwagi na to że kwota dotacji przekraczała 80% wartości zadania (wyniosła 83,3%), a tym samym nie spełniono warunku wynikającego z rozdz. 10.2 pkt 5 Programu, a ponadto brak było pozwolenia na budowę oraz oświadczenia o posiadaniu innych niezbędnych dokumentów (o których mowa w rozdz. 10.2 pkt 8 Programu) oraz j.s.t. nie miała prawa do dysponowania wszystkimi nieruchomościami, na terenie których realizowana miała być inwestycja³⁴.
- (akta kontroli str. 360-363, 1151-1155, 1159)

W zakresie prawidłowości (pod względem formalnym, merytorycznym i finansowym) weryfikacji przez Wojewodę wniosków j.s.t. o udzielenie dotacji badaniem objęto 35 wybranych wniosków, tj. 44,8% wszystkich złożonych wniosków, dotyczących dofinansowania 27 zadań³⁵. Ustalono, że:

- a) osiem wniosków nie zostało zaakceptowanych, tj.: trzy wnioski cofnięto do uzupełnienia (braki w dokumentacji, w tym m.in.: pozwolenia na budowę lub realizację inwestycji, oświadczenia dot. dokumentacji technicznej i projektowej oraz innych wymaganych przepisami oraz informacji na temat czy zadanie nie stanowi zadania obronnego) i nie wpłynęły do Urzędu ich uzupełnienia; jeden wniosek został odrzucony (w związku z brakiem zgodności z rozdz. 8 pkt 6 Programu - inwestycja rozpoczęta przed 2020 r.); trzy zostały pozostawione bez rozpatrzenia (z uwagi na brak wystarczającej kwoty w limicie środków na dany rok - informacja do j.s.t. o możliwości przesunięcia realizacji zadania na kolejne lata budżetowe), a jeden wniosek został wycofany przez j.s.t. (z uwagi na informacje o braku wystarczającej kwoty w limicie środków na dany rok) i złożony ponownie w kolejnym roku budżetowym,
- b) 27 wniosków (dotyczących 19 zadań) zostało zaakceptowanych, z których:

³¹ Złożone przez gminę Słupsk dla zadania pn. „Dokończenie modernizacji oraz wyposażenie szkół podstawowych w miejscowościach: Redzikowo, Jezierzycze, Włynkówko”.

³² Dwóch złożonych przez gminę Słupsk na zadania: pn. „Przebudowa drogi gminnej w miejscowości Wiklino, budowa drogi gminnej wraz z oświetleniem i kanalizacją sanitarną w Niewierowie oraz przebudowa mostu w miejscowości Płaszewsko” i pn. „Modernizacja Parku Wodnego w Redzikowie” oraz jednego złożonego przez gminę Dębica Kaszubska na zadanie pn. „Budowa dróg - ulicy Kasztanowej i Świerkowej wraz z kanalizacją deszczową i oświetleniem na Osiedlu Północ w Dębicy Kaszubskiej”.

³³ Złożonego przez gminę Ustka dla zadania pn. „Budowa dróg gminnych w m. Przewłoka na terenie Gminy Ustka”.

³⁴ W związku z ww. brakami gmina Ustka została poinformowana o konieczności korekty wniosku w zakresie montażu finansowego oraz uzupełnienia o brakujące dokumenty.

³⁵ Wybranych z wniosków złożonych do 27 października 2023 r.

- 13 wniosków było kompletnych (w tym załączono do nich wszystkie wymagane dokumenty),
 - sześć wniosków zostało przez j.s.t. uzupełnionych o brakujące dokumenty i dane (w związku z informacją telefoniczną/mailową bądź pisemną przekazaną przez Urząd),
 - osiem wniosków stanowiły pisma j.s.t. dotyczące kontynuacji zadań w kolejnym roku (w wyniku braku bądź niepełnej realizacji zadania w terminie określonym we wniosku dotyczącym danego zadania), a j.s.t. przekazywały do Urzędu i uzupełniały dokumentację wymaganą przez Wojewodę do podpisania umowy dotacji na kolejny okres,
- c) 27 zaakceptowanych wniosków było zgodnych z zakresem wsparcia i zasadami wynikającymi z Programu, w szczególności warunkami wymienionymi w rozdz. 8 Programu, jak również w zakresie kwot alokowanych w Programie z budżetu państwa na poszczególne lata,
- d) w przypadku 19 zaakceptowanych wniosków j.s.t., wniosek Wojewody do Ministra Rozwoju o wydanie opinii w trybie art. 20a ust. 2 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przygotowano na podstawie poprawnego pod względem formalnym, merytorycznym i finansowym wniosku j.s.t. o udzielenie dotacji oraz terminowo przekazano Ministrowi (wnioski zawierające wydatki na dany rok przekazywano Ministrowi do końca sierpnia tego roku), wraz z określonymi załącznikami (tj. kopie wniosku j.s.t. i wymaganych oświadczeń).

W przypadku ośmiu zaakceptowanych wniosków – pism j.s.t. dotyczących kontynuacji siedmiu zadań w kolejnych latach Wojewoda nie występował ponownie do Ministra Rozwoju celem wydania opinii.

(akta kontroli str. 367-369)

Dyrektor WFiB wyjaśniła m.in., że wytyczne dotyczące sposobu realizacji zadań nie zakończonych w planowanym terminie zostały uzgodnione na spotkaniu on-line pracowników WFiB z pracownikami Ministerstwa Rozwoju w dniu 10 lutego 2021 r. Charakter spotkania nie skutkował otrzymaniem przez Wojewodę oficjalnych wytycznych w tym zakresie. Kolejność podejmowania działań, w przypadku ww. spraw została ustalona i zaakceptowana przez obie strony spotkania, co skutkowało i potwierdzało samo uruchomienie środków oraz realizowanie wskazanych zadań. Zauważyła również, że w treści Programu brak jest zapisów, które określają kroki postępowania w przypadku zadań, których nie udało się zrealizować zgodnie z harmonogramem przyjętym na etapie wniosku, a których j.s.t. wykazuje chęć zrealizowania w ramach środków ujętych w Programie. Z tego względu, w przypadku tych zadań, zastosowano ogólną zasadę dotyczącą zaciągania zobowiązań finansowych przy podpisywaniu umów dotyczących finansowania zadań w ramach dotacji celowych udzielonych z budżetu państwa. Obie strony umowy, aby móc podpisać umowę, muszą posiadać w swoich planach stosowne zwiększenie budżetu, w tym przypadku z rezerwy celowej. Dopiero otrzymanie decyzji zwiększającej plan dotacji pozwala j.s.t. podpisać stosowną umowę i rozpocząć realizację zadania. Wówczas w jej budżecie znajdują się środki na jego sfinansowanie.

(akta kontroli str. 449-454, 472)

W przekazanej do NIK informacji Sekretarz Stanu w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej wskazał, że w związku z procesem wdrażania Programu Minister wielokrotnie dokonywał uzgodnień z Wojewodą dotyczących szczegółowego sposobu wykonania zadań w odniesieniu się do konkretnych zadań oraz okoliczności, które pojawiały się na etapie ich realizacji. Uzgodnienia podejmowano w różnej formie, a najważniejsze odzwierciedlano w drodze pisemnej, w tym w zakresie

kwalifikowalności wniosków, możliwości realizacji zadań w trybie „projektuj i wybuduj” oraz w zakresie limitów środków z dotacji celowej. Kwestia realizacji w ramach Programu zadań, dla których zmiana harmonogramu powoduje przesunięcie finansowania zadania poza lata wskazane we wniosku o wydanie opinii w trybie art. 20a ust. 2 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, omówiona została w ramach spotkania roboczego z przedstawicielem Urzędu w dniu 30 kwietnia 2021 r. W czasie spotkania ustalono, że najbardziej prawidłowym i efektywnym sposobem na dokończenie finansowania i realizacji tych inwestycji będzie ich dalsza realizacja w ramach zadań już zaopiniowanych, co znalazło swoje odzwierciedlenie w piśmie z 1 czerwca 2021 r. Ponadto wskazano, że wszystkie zagadnienia związane z podpisywaniem umów pomiędzy Wojewodą a j.s.t. pozostają w kompetencji Wojewody jako podmiotu odpowiedzialnego za wdrażanie Programu, zgodnie z rozdz. 10.4 Programu i nie były przedmiotem ustaleń pomiędzy Wojewodą a Ministrem.

(akta kontroli str. 480-487)

Ponadto ustalono, że Gmina Kępice przedłożyła 15 maja 2020 r. Wojewodzie Pomorskiemu wniosek o przyznanie w 2020 r. dotacji w ramach Programu na dofinansowanie realizacji zadania pn. „Budowa Centrum Przesiadkowego w miejscowości Kępice, etap I - Opracowanie pełnopracownej dokumentacji projektowej dla inwestycji: Zagospodarowanie terenu w ciągu ulicy Niepodległości wraz z terenem przyległym do dworca PKP w Kępicach”, na podstawie którego Wojewoda zawarł 21 czerwca 2020 r. z ww. gminą umowę (nr 3/PZS/2020) i udzielił dotacji z budżetu państwa w kwocie 206,1 tys. zł. Ww. zadanie zakresem przedmiotowym obejmowało również zadania niestanowiące zadań własnych gminy, co stanowiło naruszenie postanowień rozdz. 8 pkt 1 Programu, zgodnie z którymi jednym z warunków jakie muszą spełniać zadania kwalifikujące się do wsparcia jest to, iż zadanie objęte dofinansowaniem winno stanowić zadanie własne j.s.t., co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1359-1394)

4. W latach 2020-2023 Wojewoda zawarł 65 umów w sprawie udzielenia dotacji w ramach Programu, na kwotę łącznie 162 494,3 tys. zł (48,5% alokacji na Program³⁶), które dotyczyły realizacji 56 zadań³⁷, z tego:

- z miastem Słupsk: 20 umów na kwotę 68 230,1 tys. zł (31% alokacji dla tej j.s.t.),
- z gminą Redzikowo: 22 umowy na kwotę po zmianach 48 193,7 tys. zł (96,4%)³⁸,
- z powiatem słupskim: cztery umowy na kwotę 29 532,9 tys. zł (73%),
- z miastem Ustka: cztery umowy na kwotę 4 218,3 tys. zł (80,4%),
- z gminą Ustka: dwie umowy na kwotę 285,1 tys. zł (7,1%),
- z gminą Smołdzino: łącznie sześć umów na kwotę 2 500,0 tys. zł (100%)³⁹,
- z gminą Kępice: dwie umowy na kwotę 4 000,0 tys. zł (100%),
- z gminą Kobylnica: trzy umowy na kwotę 3 697,0 tys. zł (70,4%),
- z gminą Dębica Kaszubska: dwie umowy na kwotę 1 837,2 tys. zł (45,9%).

Ustalono, że:

³⁶ W kwocie 335 000 tys. zł.

³⁷ Dla dziewięciu zadań zawarto więcej niż jedną umowę.

³⁸ Przed zmianami czterech umów łączna kwota dofinansowania wyniosła 49 607,6 tys. zł (99,2% alokacji dla tej j.s.t.)

³⁹ W wartości umów nie uwzględniono dwóch umów na kwotę łączną 1 101,9 tys. zł (środki niewykorzystane, ponieważ gmina nie złożyła wniosków o ich przekazanie), tj. umowa nr 29/PZS/2021 z 13.09.2021 r. (na kwotę 901,9 tys. zł) oraz nr 30/PZS/2021 z 13.09.2021 r. (na kwotę 200,0 tys. zł), w związku na te zadania w kolejnym roku podpisane zostały nowe umowy (odpowiednio nr 38/PZS/2022 oraz 39/PZS/2022 w dniu 18.08.2022 r.) na te same kwoty.

- a) w 2020 r. zawarto 11 umów z czterema j.s.t.⁴⁰ na realizację 11 zadań, na łączną kwotę dotacji 13 764,8 tys. zł (z tego na ich realizację wykorzystano 13 600,5 tys. zł),
- b) w 2021 r. zawarto 19 umów z ośmioma j.s.t.⁴¹ na realizację 17 zadań (pozostałe dwie umowy dotyczyły zadań realizowanych i nie ukończonych w poprzednim roku), na łączną kwotę dotacji 24 512,1 tys. zł⁴² (z tego na ich realizację wykorzystano 20 821,3 tys. zł),
- c) w 2022 r. zawarto 11 umów z pięcioma j.s.t.⁴³ na realizację ośmiu zadań (pozostałe trzy umowy dotyczyły zadań realizowanych i nie ukończonych w poprzednich latach), na łączną kwotę dotacji 18 131,3 tys. zł (z tego na ich realizację wykorzystano 16 407,6 tys. zł),
- d) w 2023 r. zawarto 24 umowy z ośmioma j.s.t.⁴⁴ na realizację 20 zadań (pozostałe cztery umowy dotyczyły zadań realizowanych i nie ukończonych w poprzednich latach), na łączną kwotę dotacji 106 086,1 tys. zł (z tego na ich realizację wykorzystano 35 860,8 tys. zł).

W badanym okresie nie rozwiązano żadnej z zawartych umów dotacji.

(akta kontroli str. 364-366, 1156-1159)

W badanym okresie kwota środków dotacji zaangażowanych⁴⁵ dla j.s.t. wyniosła łącznie 245 086,6 tys. zł z 335 000,0 tys. zł, tj. 73,2% środków przeznaczonych na finansowanie realizacji Programu (po zm.), a kwota limitu pozostała do wykorzystania (na dzień 31 grudnia 2023 r.) wynosiła 89 913,4 tys. zł.

W poszczególnych latach faktyczna alokacja środków w ramach Programu wynosiła:

- 2020 r. 7 623,0 tys. zł (100% limitu określonego w Programie),
- 2021 r. 15 191,0 tys. zł (100%),
- 2022 r. 25 000,0 tys. zł (100%),
- 2023 r. 59 235,9 tys. zł (47,4 %)
- 2024 r. 101 939,9 tys. zł (99,8%)
- 2025 r. 36 096,9 tys. zł (95,0%),
- 2026 r. środki w ramach Programu nie były alokowane.

(akta kontroli str. 1149-1150, 1342-1344)

W zakresie prawidłowości zawierania przez Wojewodę z j.s.t. umów o udzielenie dotacji badaniem objęto 27 wybranych umów (41,5% wszystkich umów zawartych w badanym okresie), dotyczących dofinansowania 19 zadań.

Ustalono, że 18 z 19 umów zawartych na podstawie wniosków, które nie dotyczyły kontynuacji zadań w kolejnych latach, podpisano niezwłocznie – w terminie od dwóch do 28 dni od dnia wydania przez Ministra Rozwoju pozytywnej opinii w trybie art. 20a ust. 2 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a także po dostarczeniu

⁴⁰ Gminy: Kobylnica (jedna umowa), Słupsk (sześć umów), Kępice (jedna umowa) oraz miasto Słupsk (trzy umowy).

⁴¹ Gminy: Dębica Kaszubska (jedna umowa), Kobylnica (jedna umowa), Słupsk (sześć umów), Smołdzino (dwie umowy), Ustka (jedna umowa) oraz miasta Słupsk (pięć umów) i Ustka (dwie umowy), a ponadto powiat słupski (jedna umowa).

⁴² W ilości oraz wartości umów dla tego roku nie uwzględniono dwóch umów na kwotę łączną 1 101,9 tys. zł (środki niewykorzystane, ponieważ gmina nie złożyła wniosków o ich przekazanie), tj. umowa nr 29/PZS/2021 z 13.09.2021 r. (na kwotę 901,9 tys. zł) oraz nr 30/PZS/2021 z 13.09.2021 r. (na kwotę 200,0 tys. zł), w związku z tym na te zadania w 2022 roku podpisane zostały nowe umowy (odpowiednio nr 38/PZS/2022 oraz 39/PZS/2022 w dniu 18.08.2022 r.) na te same kwoty.

⁴³ Gminy: Dębica Kaszubska (jedna umowa), Słupsk (trzy umowy), Smołdzino (dwie umowy) oraz miasto Słupsk (cztery umowy) i powiat słupski (jedna umowa).

⁴⁴ Gminy: Kępice (jedna umowa), Kobylnica (jedna umowa), Słupsk (siedem umów), Smołdzino (dwie umowy), Ustka (jedna umowa) oraz miasta Słupsk (osiem umów) i Ustka (dwie umowy), a ponadto powiat słupski (dwie umowy).

⁴⁵ Na podstawie zawartych umów dotacji, ich zmian oraz składanych przez j.s.t. rozliczeń i zaakceptowanych wniosków.

Wojewodzie kopii uchwał budżetowych (lub WPF⁴⁶). Natomiast w jednym przypadku umowę⁴⁷ zawarto po upływie 54 dni od wydania przez Ministra Rozwoju pozytywnej opinii, 48 dni od przekazania kopii uchwały budżetowej przez j.s.t. i 39 dni od otrzymania od pracowników WBiF projektu umowy, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Pozostałych osiem umów na dofinansowanie realizacji zadań kontynuowanych w kolejnych latach (gdzie nie występowało ponownie do Ministra Rozwoju o wydanie opinii) zostało podpisywanych po upływie od czterech do 84 dni od dnia dostarczenia Wojewodzie kopii uchwał budżetowych, WPF bądź innych dokumentów wymaganych do ich zawarcia⁴⁸, przy czym w czterech przypadkach⁴⁹ czas ten był dłuższy niż 30 dni (tj. wyniósł odpowiednio: 53, 72, 82 i 84 dni). Podpisanie ośmiu umów dotacji poprzedzone było wystąpieniem do Ministra Finansów (za pośrednictwem Ministra Rozwoju) o uruchomienie środków z rezerwy celowej na dany rok. W czterech przypadkach, w których umowy zawarto po 30 dniach od dnia dostarczenia Wojewodzie kopii uchwał budżetowych, WPF bądź innych wymaganych dokumentów, o środki do Ministra wystąpiono odpowiednio 13, 52, 71 i 82 przed podpisaniem tych umów.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektor WFiB, na okres od wydania przez Ministra Rozwoju pozytywnej opinii lub dostarczenia do Urzędu wymaganych dokumentów do podpisania umowy dotacji, miało wpływ:

- w przypadku jednej umowy zawartej na podstawie pierwotnie złożonego wniosku: umowa została przygotowana przez pracowników WFiB i przekazana Wojewodzie w dniu 12 lipca 2023 r. (tj. po upływie dziewięciu dni od przekazania przez j.s.t. wszystkich niezbędnych dokumentów), natomiast podpisana została przez Wojewodę dopiero 20 sierpnia 2023 r.,
- w przypadku czterech umów (zawartych w związku z kontynuacją zadań realizowanych w poprzednich latach): kolejność działań wynikająca z ustalonych wytycznych dotyczących sposobu wykonywania zadań niezrealizowanych w pierwotnie założonym terminie, która została uzgodniona na spotkaniu on-line z pracownikami Ministerstwa Rozwoju. W przypadku tych zadań podpisanie umowy z j.s.t. następowało już po uruchomieniu środków z rezerwy celowej budżetu państwa.

(akta kontroli str. 443-456)

Jedną z badanych umów – nr 64/PZS/2023 z 1 września 2023 r. z miastem Słupsk w sprawie udzielenia dotacji na zadanie pn. „Centrum (z) Sercem – kompleksowa przebudowa ulic kwartału Starego Rynku w Słupsku”, zawartą z uwagi na zmianę okresu realizacji zadania, podpisano, mimo że j.s.t. nie dostarczyła kopii WPF potwierdzającej zabezpieczenie odpowiednich środków w całym okresie realizacji

⁴⁶ W przypadku zadań realizowanych w okresie dłuższym niż jeden rok budżetowy.

⁴⁷ Nr 58/PZS/2023 z 20 sierpnia 2023 r. z powiatem słupskim na dofinansowanie realizacji zadania pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1142G stanowiącej dojazd do węzłów drogowych S6 (Gmina Damnica i Gmina Potęgowo)”.

⁴⁸ W tym m.in. harmonogramów, programów inwestycji.

⁴⁹ Tj. dla umów:

- nr 22/PZS/2021 z gminą Słupsk na dofinansowanie realizacji zadania pn. „Przebudowa drogi gminnej wraz z przebudową sięgaczy w miejscowości Głobino - Gmina Słupsk” – 82 dni od dnia dostarczenia uchwały budżetowej, a o środki wystąpiono do Ministra 13 dni przed podpisaniem umowy,

- nr 59/PZS/2023 z gminą Ustka na dofinansowanie realizacji zadania pn. „Budowa dróg gminnych w m. Przewłoka na terenie Gminy Ustka – dokumentacja budowlana” – 84 dni od dnia dostarczenia uchwały budżetowej, a o środki wystąpiono do Ministra 82 dni przed podpisaniem umowy,

- nr 53/PZS/2023 z miastem Ustka na dofinansowanie realizacji zadania pn. „Kompleksowe zagospodarowanie terenu Ośrodka Sportu i Rozwoju przy ul. Grunwaldzkiej 35 w Ustce – poprzez budowę boiska treningowego oraz budowę centrum tenisowego” – 53 dni od dnia dostarczenia uchwały budżetowej (dokumentacji), a o środki wystąpiono do Ministra 52 dni przed podpisaniem umowy,

- nr 52/PZS/2023 z gminą Smołdzino na dofinansowanie realizacji zadania pn. „Przebudowa ulicy Ogrodowej w miejscowości Smołdzino” – 72 dni od dnia dostarczenia uchwały budżetowej, a o środki wystąpiono do Ministra 71 dni przed podpisaniem umowy.

zadania (lata: 2023, 2024 i 2025). Mając zabezpieczone w WPF wydatki na to zadanie w latach 2023-2024, j.s.t. zobowiązała się w piśmie złożonym do Urzędu do dokonania zmian w WPF, które dostosują limity wydatków w poszczególnych latach do harmonogramu inwestycji załączonego do wniosku j.s.t. o udzielenie dotacji. WPF została zmieniona uchwałą nr LXVI/938/23 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 4 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Miasta Słupska na lata 2023-2040, tj. dopiero po upływie 94 dni od dnia podpisania umowy dotacji, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1223-1241, 1259-133, 1409-1425)

Umowy dotacji objęte badaniem były zgodne z art. 150 ustawy o finansach publicznych, a ponadto zawierały postanowienia wymagane rozdz. 10.5 Programu, gdyż zawierały klauzulę dotyczącą wymaganej trwałości zadania, jak również (w przypadku zadań dotyczących przygotowania dokumentacji) zobowiązanie j.s.t. do rozpoczęcia realizacji inwestycji w okresie 3 lat od zakończenia realizacji zadania, której dotyczyła dokumentacja, niezależnie od źródła finansowania, pod rygorem zwrotu dotacji, z wyjątkiem jednej umowy⁵⁰, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Ponadto wszystkie objęte badaniem umowy, zgodnie z wymaganiami programu, posiadały zdefiniowane pojęcia „moment zakończenia działania” i „znacząca modyfikacja”, a także zawierały zastrzeżenie, iż wszelkie odszkodowania, kary i upusty uzyskane przez j.s.t. od wykonawców zadań pomniejszają wartość dotacji proporcjonalnie do zaangażowania budżetu państwa w zadaniu.

W umowach dotacji określano, że kwota dotacji na dofinansowanie zadań w ramach Programu nie mogła stanowić więcej niż 80% kosztów kwalifikowalnych zadania, a w przypadku zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych, że udział ten nie mógł przekroczyć 50%. Zamieszczano również postanowienia, że w sprawach nieuregulowanych postanowieniami umów mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁵¹, ustawy o finansach publicznych oraz Programu.

W przypadku ośmiu z 27 umów (30%) Wojewoda wystąpił do Ministra Finansów, za pośrednictwem Ministra Rozwoju, o uruchomienie środków z części 83 poz. 45 na dany rok przed podpisaniem umowy z j.s.t. (we wszystkich przypadkach dotyczyły to zadań, które nie zostały zakończone w pierwotnie wyznaczonym okresie). W pozostałych 19 przypadkach pierwsze wystąpienie o uruchomienie środków nastąpiło po upływie od dwóch do 215 dni od dnia podpisania umowy dotacji, przy czym w ośmiu przypadkach czas ten wynosił od dwóch do 29 dni, a w 11 – od 36 do 215 dni.

Powyższe wynikało z ustalonych harmonogramów realizacji inwestycji, które zakładały poniesienie pierwszych wydatków znacznie później niż data podpisania umów dotacji. W związku z tym, jak wyjaśniła Dyrektor WFiB, w dziewięciu przypadkach zgodnie z harmonogramami realizacji zadań określone przez j.s.t. zapotrzebowanie na środki wskazane zostało na III lub IV kwartał roku realizacji zadania, co przy obowiązku gospodarnego dysponowania środkami publicznymi, jednoznacznie wykluczało konieczność wystąpienia o środki w terminie wcześniejszym. Ponadto w przypadku pozostałych dwóch umów⁵², zadania zostały zaplanowane do realizacji w roku następującym po roku, w którym została podpisana

⁵⁰ Nr 3/PZS/2020 zawartej z gminą Kępice na zadanie pn. „Budowa Centrum Przesiadkowego w miejscowości Kępice, etap I - Opracowanie pełno branżowej dokumentacji projektowej dla inwestycji: Zagospodarowanie terenu w ciągu ulicy Niepodległości wraz z terenem przyległym do dworca PKP w Kępicach”.

⁵¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.

⁵² Umowy: nr 8/PZS/2020 z gminą Kobylnica oraz nr 40/PZS/2022 z gminą Dębica Kaszubska.

umowa, a wystąpienie o środki nastąpiło w możliwie jak najkrótszym terminie⁵³, przy jednoczesnym uwzględnieniu zarówno przepisów ustawy o finansach publicznych oraz harmonogramu realizacji i zapotrzebowania na środki tych zadań.

(akta kontroli str. 443-456, 1223-1241, 1259-1338)

Spośród 27 umów objętych badaniem, 10 (37%) nie było zmienianych. Natomiast zmiany pozostałych 17 umów dotyczyły przede wszystkim: korekty środków przekazanych na realizację zadania z rezerwy celowej (w tym zmiany podziału środków na lata objęte inwestycją), zmiany harmonogramu realizacji inwestycji, dodania zapisu w zakresie działań informacyjnych⁵⁴, zmiany terminu zakończenia realizacji zadania oraz zmian wynikających ze zmiany nazwy Programu⁵⁵. Wszystkie dokonane zmiany były dopuszczalne postanowieniami rozdz. 10.5 Programu.

(akta kontroli str. 370-377, 443-456)

Wojewoda udzielił miastu Słupsk dotacji na zadanie pn. „Budowa i przebudowa istniejących odcinków dróg w ciągu południowego obejścia Miasta Słupska”, które otrzymało wcześniej dofinansowanie ze środków budżetu państwa poza Programem, tj. nie spełniało warunków określonych w rozdz.8 pkt 3 Programu, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1223-1258, 1395-1406)

5. W wyniku badania prawidłowości realizacji i rozliczenia przez Wojewodę 27 wybranych umów dotacji⁵⁶ (41,5% wszystkich umów zawartych w latach 2020-2023) dotyczących dofinansowania 19 zadań ustalono, że⁵⁷:

- a) środki dotacji przekazywano niezwłocznie po otrzymaniu od j.s.t. prawidłowych wniosków oraz po stosownych zwiększeniach planu dotacji przez Ministra Finansów,
- b) dyspozycje płatności dotyczące przekazania, na wnioski j.s.t., dotacji zostały dokonane przez kierownika Oddziału Budżetu WFiB lub jego zastępcę, którzy nie posiadali wymaganego upoważnienia Wojewody do ich wydawania, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- c) Wojewoda terminowo otrzymywał:
 - informacje o postępie rzeczowo-finansowym w ramach realizowanych zadań (tj. do końca miesiąca następującego po danym półroczu);
 - sprawozdania z wykorzystania dotacji celowych z budżetu państwa w danym roku (tj. w terminie do 31 stycznia roku następnego);
 - rozliczenia inwestycji (zakończonych), tj. w terminie 60 dni od dnia, w którym była regulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem zadania,
- d) w przypadku gdy otrzymane dokumenty zawierały braki bądź sporządzone były nieprawidłowo, pracownicy WBiF występowali do j.s.t. w celu ich poprawienia.

⁵³ Odpowiednio po 22 dniach od planowanego rozpoczęcia inwestycji w ramach umowy nr 8/PZS/2020 oraz po 23 dniach od planowanego rozpoczęcia inwestycji w ramach umowy nr 40/PZS/2022.

⁵⁴ W związku z art. 35a ust. 1 ustawy o finansach publicznych i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych (Dz. U. poz. 953, ze zm.) oraz informacji o możliwości naliczenia kary w wysokości 1% kwoty dofinansowania za każdy miesiąc niewywiązania się z obowiązku informacyjnego.

⁵⁵ W związku z wejściem w życie uchwały Rady Ministrów nr 163/2022 z dnia 25 lipca 2022 r.

⁵⁶ Umowy: nr 3/PZS/2020 z 21.06.2020 r., 5/PZS/2020 z 21.06.2020 r., 8/PZS/2020 z 21.06.2020 r., 11/PZS/2020 z 18.08.2020 r., 22/PZS/2021 z 29.06.2021 r., 13/PZS/2021 z 19.02.2021 r., 15/PZS/2021 z 8.04.2021 r., 59/PZS/2023 z 6.09.2023 r., 18/PZS/2021 z 30.05.2021 r., 31/PZS/2022 z 28.01.2022 r., 20/PZS/2021 z 3.06.2021 r., 25/PZS/2021 z 11.08.2021 r., 53/PZS/2023 z 22.04.2023 r., 24/PZS/2021 z 11.08.2021 r., 29/PZS/2021 z 13.09.2021 r., 38/PZS/2022 z 18.08.2022 r., 52/PZS/2023 z 22.04.2023 r., 30/PZS/2021 z 13.09.2021 r., 39/PZS/2022 z 18.08.2022 r., 37/PZS/2022 z 18.05.2022 r., 35/PZS/2022 z 18.05.2022 r., 54/PZS/2023 z 22.04.2023 r., 40/PZS/2022 z 18.08.2022 r., 48/PZS/2023 z 16.02.2023 r., 55/PZS/2023 z 18.05.2023 r., 58/PZS/2023 z 20.08.2023 r. i 62/PZS/2023 z 14.08.2023 r.

⁵⁷ Według stanu na dzień 21 listopada 2023 r.

Ponadto, jak wyjaśniła Dyrektor WFiB, z uwagi na fakt, że w treści Programu brak jest wytycznych, wzorów dokumentów i procedur co do sposobu sprawowania nadzoru i kontroli, pracownicy WFiB, w celu rzetelnego monitorowania postępu realizacji poszczególnych zadań, samodzielnie, na bieżąco, opracowywali kolejne kroki wywiązania się z obowiązku wynikającego zarówno z zapisów Programu, jak i art. 175 ustawy o finansach publicznych. Charakter (niejednokrotnie priorytetowy) realizowanych zadań oraz złożoność i indywidualność każdego z tych zadań, wymuszały konieczność stałych kontaktów telefonicznych i mailowych (czasami również osobistych) pracowników WBiF z poszczególnymi j.s.t. Dodatkowo dynamika pracy i objętość dokumentów związanych z obsługą Programu skutkowały ograniczeniami czasowymi, uniemożliwiającymi niejednokrotnie sformułowanie oficjalnego pisma i oczekiwania na odpowiedź w danej sprawie. Na uwagę zasługuje fakt, że przygotowywane przez j.s.t. m.in. dokumenty do umowy zawieranej z Wojewodą, sprawozdania i rozliczenia oraz same wnioski o uruchomienie dotacji celowej lub przekazanie środków, były przekazywane najpierw w formie roboczej za pomocą poczty elektronicznej do pracownika WBiF, a po weryfikacji i dokonanych ewentualnych ustalonych obustronnie poprawkach, przesyłane do Urzędu za pośrednictwem platformy elektronicznej ePUAP lub też poczty tradycyjnej. Opracowana i przyjęta w ten sposób metoda sprawowania nadzoru i kontroli umożliwiła efektywniejsze wykonywanie poszczególnych zadań, gdyż niejednokrotnie materiał składany przez j.s.t., bez wcześniejszej weryfikacji przez pracowników WBiF, wymagał korekt. Wprawdzie, wcześniejsza weryfikacja wyeliminowała korekty dokumentów przekazywanych przez j.s.t., co może wskazywać na ich poprawne przygotowywanie, ale umożliwiła Wojewodzie sprawną obsługę zarówno każdego, pojedynczego z realizowanych zadań, jak i całości Programu.

(akta kontroli str. 163-253, 374-377, 443-456, 718-726, 739-1066, 1160-1163)

Z 19 objętych badaniem zadań, sześć⁵⁸ pozostawało w trakcie realizacji, a 13 zostało zrealizowanych i rozliczonych zgodnie z umową.

W poszczególnych informacjach, sprawozdaniach i rozliczeniach podano zgodny wnioskami j.s.t. zakres realizacji rezultatów. W jednym przypadku⁵⁹ nie zrealizowano wszystkich założonych rezultatów zadania tj.: długość przebudowanych dróg powiatowych wyniosła 4,56 km z planowanych 4,75 km.

Jak wyjaśniła Dyrektor WFiB, stosowne wyjaśnienie w przedmiotowej sprawie zostało złożone w treści rozliczenia zadania przekazanego przez powiat słupski w dniu 13 września 2022 r. Na uwagę zasługuje fakt, że w tym rozliczeniu wyjaśnione zostało, że koszty ogółem zadania znacznie przewyższały koszty zadania stanowiące wydatki kwalifikowalne, a odstąpienie od realizacji inwestycji na odcinku 0,19 km spowodowane było planowaną przebudową linii kolejowej 202 w obrębie stacji Jezierzycze. Oczywiście staje się zatem zasadność odstąpienia przez powiat słupski od realizacji ww. 0,19 km drogi, gdyż planowany remont linii kolejowej wymuszałby konieczność zburzenia, w przyszłości, nowobudowanego odcinka, co wskazywałoby na niegospodarność środkami publicznymi. Dodatkowo wysokość przyznanej dotacji (1 750,0 tys. zł) stanowi 50% łącznej kwoty zadania (3 509,1 tys. zł), a z rozliczenia wynika, że została ona przeznaczona na tą część inwestycji, która została zrealizowana.

(akta kontroli str. 374-377, 449-454)

⁵⁸ Na dzień 21 listopada 2023 r.

⁵⁹ Dla zadania realizowanego przez powiat słupski w 2022 r. (jako kontynuację zadania realizowanego w 2021 r. pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1130G stanowiącej dojazd do węzłów drogowych S6 (Gmina Słupsk)”.

Zwrot środków dotacji nastąpił w przypadku jednej umowy z j.s.t.⁶⁰ (spośród 27 objętych badaniem) na kwotę 23,9 tys. zł i dokonany był terminowo. Związany był z naliczeniem przez j.s.t. wykonawcy kar umownych.

(akta kontroli str. 374-377, 685, 699, 801-827)

W przypadku 13 zakończonych zadań j.s.t. złożyły Wojewodzie rozliczenia dotacji celowych obejmujące inwestycje realizowane w ramach Programu⁶¹, o których mowa w § 3 ust. 4 zawartych umów dotacji. Chociaż były one weryfikowane przez wyznaczonych pracowników WBiF, to jednak nie zostały zatwierdzone przez osoby do tego uprawnione, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 374-377, 506-717)

W zakresie obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych realizowanych przez j.s.t. ustalono, że:

- w terminie do 31 stycznia roku następnego za okres od początku realizacji zadania oraz za dany rok Wojewoda otrzymywał od j.s.t. sprawozdania z wykorzystania dotacji w danym roku, a w terminie do końca miesiąca następującego po danym półroczu (za I półrocze do 31 lipca, a za II półrocze do 31 stycznia roku następnego po danym roku) – informacje o postępie rzeczowo-finansowym w ramach zadania,
- każda z j.s.t. składała jedno sprawozdanie i informację w zakresie zadań realizowanych w danym okresie sprawozdawczym, przy czym sprawozdanie składane do 31 stycznia roku następującego po danym roku dotyczyło zadań realizowanych w całym roku budżetowym, tj. było zarówno sprawozdaniem rocznym oraz informacją za II półrocze danego roku.

Program nie określał wzorów zbiorczego sprawozdania z wykorzystania dotacji oraz informacji o postępie rzeczowo-finansowym. Dyrektor WFiB wyjaśniła m.in., że w związku z tym pracownik Urzędu i pracownik Ministerstwa Rozwoju wspólnie opracowali formularze przekazywane Ministrowi przez Wojewodę w ujęciu półrocznym, które dotyczyły obu obowiązków sprawozdawczych nałożonych na Wojewodę (rozdz. 10.5 i 10.6 Programu).

(akta kontroli str. 380-388, 389-432, 1455-1463)

W latach 2020-2023 Wojewoda po weryfikacji otrzymanych od j.s.t. sprawozdań i informacji sporządzał w uzgodnionej z Ministerstwem formie zbiorcze zestawienia wykorzystania dotacji wraz z opisem postępów w realizacji Programu i informacje z realizacji Programu w danym okresie, a następnie przekazywał je Ministrowi Rozwoju w obowiązujących terminach, tj. do 31 sierpnia oraz do 28 lutego następnego roku, zgodnie z rozdz. 10.5 i 10.6 Programu.

Z uwagi na to, że pierwsze uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na dofinansowanie zadań w ramach Programu nastąpiło w 2020 r., za 2019 r. sprawozdania i informacje w ww. zakresie nie były sporządzane.

Informacje w zakresie podjętych działań do końca 2019 r., w związku z pismem Ministerstwa Rozwoju z 10 marca 2020 r. w tej sprawie, przekazane zostały przez Wojewodę niezwłocznie po jego otrzymaniu⁶².

Dyrektor WFiB wyjaśniła, że Program nie określa obowiązku przekazywania do Ministra Rozwoju informacji o niesporządzaniu ww. sprawozdania czy informacji,

⁶⁰ Umowa z gminą Kobylnica na dofinansowanie zadania pn. „Rozbudowa Szkoły Podstawowej im. Jana Kochanowskiego w miejscowości Kończewo (gm. Kobylnica) poprzez dobudowę do istniejącej szkoły podstawowej obiektu szkolnego z pomieszczeniami Sali przedszkolnej i Sali lekcyjnej wraz z wyposażeniem oraz z elementami funkcjonalnymi szkoły w ramach Programu na rzecz zwiększenia szans rozwojowych Ziemi Słupskiej na lata 2019-2024”. Zwrot środków Wojewodzie nastąpił 13 stycznia 2022 r.

⁶¹ J.s.t. składały rozliczenia inwestycji finansowanych z budżetu państwa zawierające m.in.: koszt inwestycji, podstawowe efekty rzeczowe inwestycji, źródła finansowania.

⁶² W dniu 13 marca 2020 r.

jak również obowiązku przedkładania „tzw. „zerowych” sprawozdań czy informacji w przypadku, gdy środki nie zostały uruchomione, a zadania nie były realizowane.

(akta kontroli str. 380-388, 389-442)

Monitorowanie ciągłości realizacji zadań finansowanych z Programu, jak wyjaśniła Dyrektor WFiB, odbywało się poprzez składanie przez j.s.t. w cyklu półrocznym odpowiednio: „Informacji z realizacji Programu w i półroczu danego roku” oraz „Informacji z realizacji Programu w danym roku”. Wyjaśniła również, że nie posiada informacji aby j.s.t. nie dochowały trwałości zadania, a z uwagi na to że części zadań realizowanych jest w cyklu dwu a nawet trzyletnim, monitorowanie takich zadań pod kątem dochowania trwałości projektu będzie dokonywane po zakończeniu ich realizacji. W trakcie planowanych do przeprowadzenia kontroli w j.s.t., jednym z założeń programu kontroli będzie dochowanie trwałości projektu.

(akta kontroli str. 5-15)

6. Nadzór nad realizacją Programu, jak wyjaśniła Dyrektor WFiB, w badanym okresie wykonywany był poprzez weryfikację dokumentów obrazujących przebieg realizacji inwestycji, tj. ogłoszeń o zamówieniach publicznych, wyników postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, umów na wykonanie zadania, zmian w harmonogramie realizacji inwestycji oraz otrzymywanych kopii faktur. Obowiązek składania do dysponenta ww. dokumentacji wynikał z zawartych umów z j.s.t. Weryfikacji podlegała terminowość realizacji inwestycji oraz jej zgodność z przyjętym zakresem i harmonogramem, a w przypadku stwierdzenia opóźnień lub odstępstw od przyjętego zakresu podejmowane były działania wyjaśniające i korygujące.

(akta kontroli str. 5-15)

W badanym okresie Wojewoda nie planował i nie przeprowadzał kontroli j.s.t. w zakresie realizacji zadań w ramach Programu. Dyrektor WFiB wyjaśniła, że przeprowadzenie takich kontroli zaplanowano na 2024 r. W ramach planu kontroli zewnętrznych przewidziano kontrole w dziewięciu j.s.t.⁶³ dotyczące prawidłowości wykorzystania i rozliczenia dotacji w ramach Programu.

Jak wyjaśniła była Dyrektor WFiB⁶⁴, umowy zawierane przez Wojewodę w ramach Programu, nakładały na j.s.t. obowiązek przedkładania szczegółowych informacji, w tym: o wszczęciu postępowań przetargowych związanych bezpośrednio z wydatkowaniem dotacji udzielonej na podstawie zawartych umów, rozstrzygnięciu ww. postępowań, jak również kopii umów, zawartych z wykonawcami wyłonionymi w trybie zamówienia publicznego. Jednocześnie przyznane umowami środki przekazywane były na wniosek j.s.t. w oparciu o dołączone, oznaczone datą i potwierdzone za zgodność z oryginałem, kopie dokumentów potwierdzających obowiązek poniesienia danego wydatku. Powyższe informacje i dokumenty w powiązaniu ze składanymi odrębnie za każdy rok realizacji inwestycji rozliczeniami (przy czym niepełne wykorzystanie środków wymagało złożenia przez j.s.t. szczegółowego wyjaśnienia przyczyn niewykorzystania dotacji), pozwalało na bieżące, rzetelne monitorowanie prawidłowości wydatkowania środków.

W listopadzie 2022 r. na etapie planowania kontroli na 2023 r, mając do dyspozycji sześciu kontrolerów, w tym dwóch z uwagi na przewlekłe choroby przebywających na długotrwałych zwolnieniach, musiała dokonać analizy ryzyka i dokonać wyboru jakie jednostki i w jakim obszarze objąć kontrolą.

W związku z tym, oprócz corocznych kontroli j.s.t. wszystkich szczebli w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, realizacji dochodów oraz jednostek podległych Wojewodzie w zakresie prowadzonej przez nie gospodarki finansowej, realizowanych na podstawie art. 175 ustawy o finansach

⁶³ W tym pięciu w II kwartale i czterech w III kwartale 2024 r.

⁶⁴ Sprawująca tą funkcję od 17 marca 2009 r. do 27 września 2023 r.

publicznych, w planie kontroli należało uwzględnić również dwa duże programy finansowane z budżetu państwa: Program na rzecz zwiększania szans rozwojowych Ziemi Słupskiej oraz Program MALUCH+. Biorąc pod uwagę, że beneficjentami Programu MALUCH+ są w zdecydowanej większości podmioty prywatne, które przy wydatkowaniu dotacji nie stosują się do zapisów zarówno ustawy o finansach publicznych, jak i zawartych z nimi umów, a nie rzadko świadomie usiłują wyłudzić dotacje, uznała za zasadne, przy tak ograniczonych zasobach kadrowych, przyjąć do planu kontroli na 2023 r. jak największą liczbę beneficjentów Programu Maluch+, a kontrole w zakresie Programu na rzecz zwiększania szans rozwojowych Ziemi Słupskiej przełożyć na 2024 r.

(akta kontroli str. 5-15, 21-74, 269-288, 489-505, 737-738)

W okresie objętym kontrolą⁶⁵ do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące zadań realizowanych w ramach Programu.

(akta kontroli str. 18-20)

W latach 2019-2023 nie był prowadzony w Urzędzie audyt wewnętrzny obejmujący realizację zadań Programu. Jak wyjaśnił były Dyrektor Generalny Urzędu, wynikało to z przeprowadzonych analiz ryzyka, uwzględniających m.in. priorytety kierownika jednostki oraz dostępne zasoby osobowe. W powyższym zakresie nie były również przeprowadzane kontrole wewnętrzne, co było spowodowane, według wyjaśnień Dyrektora Generalnego Urzędu brakiem priorytetów kierownictwa, wynikających w szczególności z braku skarg i potrzeby wykorzystania zasobów osobowych Wydziału Kontroli do realizacji kontroli zewnętrznych.

(akta kontroli str. 18-112)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W badanym okresie regulamin organizacyjny Urzędu, regulamin organizacyjny WFiB⁶⁶ oraz zakres obowiązków starszego inspektora w Oddziale Budżetu WFiB⁶⁷ realizującego zadania w ramach Programu nie zostały dostosowane do części zadań wykonywanych przez Wojewodę m.in. w ramach Programu. Obowiązek bieżącej analizy, aktualizacji i propozycji zmian przez Dyrektora WFiB ww. regulaminów wynikał z § 12 ust. 2 i § 58 pkt 25 regulaminu organizacyjnego Urzędu. Ponadto do zadań Dyrektora WFiB, w związku z § 2 ust. 1 pkt 2 regulaminu organizacyjnego WFiB, należała również m.in. organizacja pracy całego WFiB.

W załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶⁸ określono m.in., że struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika (standard IIA pkt 3).

(akta kontroli str. 18-20, 113-253)

Była Dyrektor WFiB (do 27 września 2023 r.) wyjaśniła, że brak aktualizacji regulaminu organizacyjnego WFiB wynikał, z tego iż od szeregu lat przyjęta została w Urzędzie zasada, że w ww. regulaminie nie będą uwzględniane czasowo

⁶⁵ Do 9 października 2023 r.

⁶⁶ Nadany zarządzeniem Dyrektora (bez nr) z 31 maja 2019 r. (ze zm.).

⁶⁷ Obowiązujący do 30 września 2021 r. zakres obowiązków z 6 marca 2019 r. (inspektora wojewódzkiego), a następnie obowiązujący od 1 października 2021 r. zakres obowiązków z tego dnia (starszego inspektora wojewódzkiego).

⁶⁸ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

obowiązujące programy w szczególności finansowane z budżetu, gdyż nie generują one nowych, innych jakościowo zadań, a środki przyznane na ich realizację są rozliczane na zasadach ogólnych dotyczących dotacji. Realizacja programów rządowych, resortowych i innych mieści się w zadaniach WFiB uwzględnionych w regulaminie organizacyjnym. Ponadto wyjaśniła, że zgodnie z podziałem obowiązków bezpośredni nadzór nad Oddziałem Budżetu WFiB sprawowała zastępca Dyrektora WFiB, która określała zakresy obowiązków pracowników.

Jak wyjaśniła była zastępca Dyrektora WFiB (od 2 października 2023 r. Dyrektor WFiB), Wojewoda realizuje szereg zadań zleconych na podstawie programów rządowych i ministerialnych⁶⁹. Programy te realizowane są w różnych okresach czasowych. Czasami są to programy wieloletnie, ale również takie których czasookres realizacji jest szczegółowo określany. W związku z tym podjęcie do realizacji nowego programu, jak i zakończenie jego realizacji, nakładałoby obowiązek każdorazowej modyfikacji zakresów obowiązków pracowników, wyznaczonych do jego realizacji. Wyjaśniła, że taka zmiana jest bardzo pracochłonnym zadaniem, szczególnie w sytuacji przeniesienia realizacji zadania z jednego pracownika na innego, niż ten pierwotnie wyznaczony. Z uwagi na powyższe, w zakresach obowiązków pracowników realizujących zadania wynikające z Programu, nie wskazywano jego nazwy.

(akta kontroli str. 292-307, 1449-1451)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentów wskazanych w powyższych wyjaśnieniach. W regulaminie organizacyjnym WFiB, a także zakresach obowiązków niektórych pracowników WFiB⁷⁰, uwzględniono bowiem zadania dotyczące innego czasowo obowiązującego programu – „Resortowego programu rozwoju instytucji opieki na dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch”. Ponadto zakres zadań realizowanych przez Wojewodę w ramach Programu był szerszy niż określony postanowieniami ww. regulaminu oraz regulaminu organizacyjnego Urzędu, które dotyczyły przekazywania dotacji celowych dla j.s.t. oraz ich rozliczania. W ramach Programu Wojewoda realizował również zadania związane z udzielaniem dotacji, tj. w zawieranych umowach określał ich wysokość, przeznaczenie oraz podmiot, jaki miał ją otrzymać, a projekty tych dokumentów, co potwierdził były Wojewoda, były przygotowywane w WFiB.

2. Umowę nr 58/PZS/2023 z powiatem słupskim w sprawie udzielenia dotacji celowej w kwocie 24 000,0 zł tys. zł na realizację zadania pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1142G stanowiącej dojazd do węzłów drogowych S6 (Gmina Damnica i Gmina Potęgowo)” były Wojewoda podpisał dopiero 20 sierpnia 2023 r., mimo iż jej projekt (po uzyskaniu pozytywnej opinii Ministra⁷¹ i otrzymaniu z powiatu słupskiego wszystkich wymaganych dokumentów) do podpisu otrzymał od pracowników WFiB już 12 lipca 2023 r., tj. 39 dni wcześniej. Zdaniem NIK świadczyło to o braku należytej staranności w wykonywaniu obowiązków.

(akta kontroli str. 443-456)

Były Wojewoda, pomimo odmowy złożenia zeznań w charakterze świadka, wyjaśnił m.in., że nie pamięta szczegółów tej sprawy i nie wie z czego wynikała taka zwłoka w podpisaniu ww. umowy.

(akta kontroli str. 1471-1476)

⁶⁹ W tym m.in. z Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa – Priorytet 3, Program posiłek w szkole i domu, Rządowy program ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań razem bezpieczniejsz im. Władysława Stasiaka, „Ojcostwo – Przygoda życia” 2023 r.

⁷⁰ Na przykład w zakresie byłego Dyrektora WFiB z 3 lutego 2023 r.

⁷¹ W trybie art. 20a ust. 2 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

3. Były Wojewoda, po powzięciu stosownej informacji, tj. po otrzymaniu i opublikowaniu w dniu 29 grudnia 2020 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego⁷² porozumienia powiatu słupskiego⁷³ w sprawie przejęcia przez gminę Kępice od powiatu słupskiego zadania zarządzania publiczną drogą powiatową na działkach 403/1 – odcinek ul. Sikorskiego, nr 288 – ul. Niepodległości oraz 79/1 – ul. Pomorska w zakresie pełnienia funkcji inwestora, nie podjął działań w celu zwrotu przez gminę Kępice środków dotacji w kwocie 206,1 tys. zł, udzielonej na podstawie umowy nr 3/PZS/2020 z 21 czerwca 2020 r. na dofinansowanie opracowania dokumentacji projektowej⁷⁴, które nie spełniało warunków określonych w Programie. Powyższa dokumentacja dotyczyła bowiem inwestycji obejmującej 31 działek wymienionych we wniosku gminy Kępice o udzielenie dotacji, z których właścicielem trzech działek był powiat słupski. Na tych działkach znajdowały się publiczne drogi powiatowe, a ich zarządcą był Zarząd Powiatu Słupskiego. Stanowiło to naruszenie postanowień rozdz. 8 pkt 1 Programu, zgodnie z którymi jednym z warunków jakie muszą spełniać zadania kwalifikujące się do wsparcia jest to, iż zadanie objęte dofinansowaniem winno stanowić zadanie własne wnioskodawcy. Niespełnienie tego warunku, zgodnie z rozdz. 10.2 Programu, uniemożliwiało objęcie danego zadania takim wsparciem.
- (akta kontroli str. 1359-1394)

Były Wojewoda, pomimo odmowy złożenia zeznań w charakterze świadka, wyjaśnił m.in., że podpisując umowę dotacji nikt go nie informował, iż zaistniały opisane przeszkody. Z założenia zagadnienia w tym zakresie winny być rozpatrywane przez odpowiedzialnych pracowników i zatwierdzane przez bezpośrednich przełożonych, a przedkładany projekt umowy, w tym załączona dokumentacja, oraz samo zadanie, powinny spełniać wszystkie wymagania określone w Programie.

(akta kontroli str. 1471-1476)

Z wyjaśnień Dyrektor WFiB wynika, że zgodnie z Programem, jednym z elementów wniosku o udzielenie dotacji na zadanie stanowiące zadanie własne było złożenie oświadczenia j.s.t. o spełnianiu przez zadanie wymogów rozdz. 8 Programu, co zostało przez gminę Kępice dopełnione, zatem nie było przesłanek do odrzucenia przedmiotowego wniosku. Ponadto wyjaśniła, że składanie oświadczeń przez j.s.t. potwierdzających dopełnienie wymogów związanych z planowaną realizacją inwestycji⁷⁵ nie jest konieczne jeżeli dotyczy zadań, które obejmują jedynie przygotowanie dokumentacji projektowej. Dlatego nie podjęto również działań w celu zwrotu przez gminę Kępice dotacji otrzymanej na dofinansowanie przedmiotowego zadania.

(akta kontroli str. 1359-1362)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższych wyjaśnień. Co prawda na etapie weryfikacji w Urzędzie przedłożonego 15 maja 2020 r. wniosku gminy Kępice o dofinansowanie ww. zadania trudno było sprawdzić, czy spełnia wszystkie wymagania, gdyż zgodnie z postanowieniami Programu wystarczyło by j.s.t. złożyła oświadczenie o spełnieniu przez zgłaszane zadanie wymogów wymienionych w rozdz. 8, to jednak mając już odpowiednią wiedzę po otrzymaniu do publikacji porozumienia powiatu słupskiego, Były Wojewoda miał obowiązek

⁷² Dz. Urz. Woj. Pom. z 2020 r. poz. 5682.

⁷³ Nr RPI.7130.3.2020.I.

⁷⁴ Zadanie pn. „Budowa Centrum Przesiadkowego w miejscowości Kępice, etap I - Opracowanie pełnoprzebiegowej dokumentacji projektowej dla inwestycji: Zagospodarowanie terenu w ciągu ulicy Niepodległości wraz z terenem przyległym do dworca PKP w Kępicach”.

⁷⁵ W tym oświadczenia o posiadaniu gruntu/nieruchomości, aktualnym zgłoszeniu, pozwoleniu na budowę lub zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz innych wymaganych przepisami, w tym przepisami o ochronie środowiska, pozwoleniach, uzgodnieniach, opiniach i ocenach a także o posiadaniu kompletnej dokumentacji technicznej i projektowej.

(art. 169 ust. 1 pkt 1 i ust. 6 ustawy o finansach publicznych) podjęcia działań w celu zwrotu przez gminę Kępice środków dotacji otrzymanej na zadanie niespełniające wymogów Programu.

4. Były Wojewoda zawarł 21 czerwca 2020 r. z gminą Kępice umowę dotacji nr 3/PZS/2020 na dofinansowanie w kwocie 206,1 tys. zł opracowania dokumentacji projektowej⁷⁶, w której nie zawarto zobowiązania j.s.t. do rozpoczęcia realizacji inwestycji w okresie 3 lat od zakończenia przygotowania dokumentacji, niezależnie od źródła finansowania, pod rygorem zwrotu dotacji, co naruszało postanowienia rozdz. 10.5 Programu.

Były Wojewoda, pomimo odmowy złożenia zeznań w charakterze świadka, wyjaśnił m.in., że nie pamięta dokładnie tej sprawy. Zakładał, iż w związku z tym, że umowa została przedłożona i parafowana przez osoby odpowiedzialne za jej kompletność i zgodność z przepisami, to zawierała wszystkie wymagane elementy.

(akta kontroli str. 1471-1476)

Z wyjaśnień Zastępcy kierownika Oddziału Budżetu WFiB wynikało, że powyższa nieprawidłowość była spowodowana omyłką pisarską związaną z następującymi okolicznościami: brakiem wzoru umowy dotacji, nietypowym zadaniem (opracowanie dokumentacji projektowej zadania, a nie samej jego realizacji) oraz brakiem czasu na przygotowanie umowy, którą podpisano w niedzielę 21 czerwca 2020 r., jako jedną z pierwszych siedmiu umów na realizację zadań w ramach Programu, a jej projekt przygotowano i przekazano do Biura Wojewody w piątek 19 czerwca 2020 r., tj. w dniu otrzymania wymaganej pozytywnej opinii Ministra.

Dyrektor WFiB wyjaśniła również, że treść umowy została przygotowana z należytą starannością, biorąc pod uwagę zarówno wytyczne Programu, jak i okoliczności jej sporządzenia. Brak zapisu nie był błędem pracownika wynikającym z jego niestaranności, co potwierdza również fakt, że ów zapis został uzupełniony stosownym pismem do j.s.t., ale stanowi efekt pośpiechu z wywiązania się z terminu podpisania umowy.

Urząd w piśmie z 2 lipca 2020 r. poinformował gminę Kępice o obowiązku rozpoczęcia realizacji ww. inwestycji, niezależnie od źródła finansowania, pod rygorem zwrotu dotacji, w okresie 3 lat od zakończenia realizacji przedmiotowego zadania.

(akta kontroli str. 370-373, 449-467)

5. Dyspozycje płatności dotyczące przekazania j.s.t. dotacji w łącznej kwocie 25 573,2 tys. zł, na podstawie 22 umów dotacji⁷⁷ na dofinansowanie realizacji 17 zadań w ramach Programu, zostały dokonane przez dwóch pracowników Oddziału Budżetu WFiB, którzy nie posiadali upoważnienia Wojewody Pomorskiego do ich wydawania.

Kierownik Oddziału Budżetu WFiB (która podpisała 66 dyspozycji przekazania dotacji w łącznej wysokości 22 153,7 tys. zł) oraz zastępca tego kierownika (który podpisał 14 dyspozycji na kwotę ogółem 3 419,5 tys. zł), złożyli tożsame

⁷⁶ Zadanie pn. „Budowa Centrum Przesiadkowego w miejscowości Kępice, etap I - Opracowanie pełno branżowej dokumentacji projektowej dla inwestycji: Zagospodarowanie terenu w ciągu ulicy Niepodległości wraz z terenem przyległym do dworca PKP w Kępicach”.

⁷⁷ Umowy: nr 3/PZS/2020 z 21.06.2020 r., 5/PZS/2020 z 21.06.2020 r., 8/PZS/2020 z 21.06.2020 r., 11/PZS/2020 z 18.08.2020 r., 22/PZS/2021 z 29.06.2021 r., 13/PZS/2021 z 19.02.2021 r., 15/PZS/2021 z 8.04.2021 r., 18/PZS/2021 z 30.05.2021 r., 31/PZS/2022 z 28.01.2022 r., 20/PZS/2021 z 3.06.2021 r., 25/PZS/2021 z 11.08.2021 r., 53/PZS/2023 z 22.04.2023 r., 24/PZS/2021 z 11.08.2021 r., 38/PZS/2022 z 18.08.2022 r., 52/PZS/2023 z 22.04.2023 r., 39/PZS/2022 z 18.08.2022 r., 37/PZS/2022 z 18.05.2022 r., 35/PZS/2022 z 18.05.2022 r., 54/PZS/2023 z 22.04.2023 r., 40/PZS/2022 z 18.08.2022 r., 48/PZS/2023 z 16.02.2023 r., 55/PZS/2023 z 18.05.2023 r.

wyjaśnienia, z których wynika, że zrobili to w oparciu o upoważnienia do dysponowania środkami publicznymi zawarte w opisach stanowisk pracy zatwierdzonych we wrześniu 2020 r. przez byłego Dyrektora WFiB oraz Dyrektora Biura Kadr i Organizacji⁷⁸.

Ww. pracownicy wyjaśnili również, że nie posiadali innych upoważnień do dysponowania środkami publicznymi, za wyjątkiem uprawnienia do składania elektronicznego podpisu w systemie bankowości elektronicznej NBP i BGK, które wskazano w ich zakresach czynności.

Ponadto NIK ustaliła, że w zatwierdzonym 21 sierpnia 2019 r. przez byłego Dyrektora WFiB zakresie czynności Kierownika Oddziału Budżetu WFiB zawarto uprawnienie do podpisywania dyspozycji przekazywania środków budżetowych Oddziałowi Księgowości.

(akta kontroli str. 163-186, 254-268, 1167-1173)

Była Dyrektor WFiB, która zatwierdziła ww. opisy stanowisk pracy i zakres czynności wyjaśniła m.in., że podpisywanie dyspozycji przekazania środków budżetowych w żadnym wypadku nie oznacza upoważnienia do dysponowania środkami budżetu państwa. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych dysponent główny m.in. dysponuje środkami publicznymi poprzez zatwierdzanie planu wydatków i dochodów części budżetowej, dokonuje zmian w planie wydatków, zawiera umowy o udzielenie dotacji, dokonuje blokad wydatków i wydaje decyzje o zwrocie dotacji. Wszystkie ww. czynności wykonywał Wojewoda lub Dyrektor WFiB bądź jego zastępca, na podstawie upoważnień do pełnienia funkcji dysponenta głównego. Ani ustawa o finansach publicznych ani przepisy wykonawcze nie precyzują zasad przekazywania dotacji, wskazują jedynie, że są one przekazywane do wysokości określonej w planie finansowym lub zawartych umowach. Dotacje są przekazywane na podstawie wniosków j.s.t., bądź stałych harmonogramów. Nadzór nad przekazywaniem m.in. dotacji celowych sprawuje kierownik Oddziału Budżetu (ujęte w pkt 2c zakresu obowiązków), co znajduje wyraz w podpisywaniu dyspozycji przekazania środków budżetowych do Oddziału Księgowości. Złożenie przez Kierownika Oddziału podpisu na dyspozycji oznacza, że sprawdziła czy przygotowane przez pracowników merytorycznych dyspozycje są zgodne z planem finansowym lub zawartymi umowami o udzielenie dotacji i harmonogramem wydatków. Powyższe wskazuje jednoznacznie, że wskazane w zakresie obowiązków Kierownika Oddziału Budżetu uprawnienie do podpisywania dyspozycji przekazywania środków nie stanowi upoważnienia do dysponowania środkami budżetowymi, a jest jedynie czynnością techniczno-weryfikacyjną, mającą na celu płynne i zgodne z planem przekazywanie dotacji na rachunki j.s.t.

(akta kontroli str. 1164-1166)

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie są przekonywujące. Przede wszystkim należy odróżnić udzielenie dotacji (podpisanie z j.s.t. umowy dotacji) i jej przekazanie (zadysponowanie środkami budżetowymi z tytułu wypłaty dotacji na podstawie zawartej umowy dotacji), od wykonania dyspozycji. Zadysponowanie środkami finansowymi jest uprawnieniem kierownika jednostki, stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem jest on odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, a w myśl ust. 2 tego artykułu kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te

⁷⁸ Zastępującego w tym czasie Dyrektora Generalnego Urzędu (pismo z 1 marca 2018 r. nr BKO-I.2111.126.2018.PW), który zgodnie z § 4 pkt 1 zarządzenia nr 26/2013 r. Dyrektora Generalnego Urzędu z dnia 29 listopada 2013 r. w sprawie sporządzania, aktualizacji oraz wartościowania opisu stanowiska pracy członka korpusu służby cywilnej w PUW w Gdańsku, zatwierdzał opisy stanowisk pracy.

osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki, co w przypadku wydawania przez pracowników Oddziału Budżetu WFiB dyspozycji płatności dotyczących przekazania j.s.t. dotacji w ramach Programu, nie miało miejsca. Podjęcie decyzji w zakresie zadysponowania środkami finansowymi zakłada natomiast konieczność jej wykonania. Ta kompetencja przysługuje z kolei głównemu księgowemu jednostki sektora finansów publicznych (art. 54 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy), tj. pracownikowi, któremu kierownik jednostki powierzył obowiązki i odpowiedzialność w zakresie wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi.

Z ustaleń kontroli NIK wynika ponadto, że opisy stanowisk pracy były sporządzane na podstawie zarządzenia nr 26/2013 Dyrektora Generalnego Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku z dnia 29 listopada 2013 r. w sprawie sporządzania, aktualizacji oraz wartościowania opisu stanowiska pracy członka korpusu służby cywilnej w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku (ze zm.), zgodnie z którym w opisie stanowiska pracy należy opisać na poziomie minimalnym wszystkie kryteria szczegółowe będące podstawą do dokonania wartościowania stanowiska pracy metodą analityczno-punktową (§ 2 ust. 5), od momentu zatwierdzenia, opis stanowiska pracy staje się dokumentem organizacyjnym zawierającym informacje dotyczące stanowiska pracy (§ 5 ust. 1) oraz jest podstawą m.in. do opracowania ogłoszenia o wolnym stanowisku pracy i realizacji ścieżki rozwoju zawodowego pracownika (§ 5 ust. 2). Natomiast wskazane w zatwierdzonych opisach stanowisk pracy kierownika oraz zastępcy kierownika Oddziału Budżetu WFiB upoważnienie do dysponowania środkami publicznymi oznacza, że pracownik Urzędu zajmujący takie stanowisko, w celu realizacji przypisanych zadań, winien posiadać powyższe upoważnienie.

Ponadto gdyby przyjąć, że dyspozycje płatności zostały prawidłowo wydane przez pracowników Oddziału Budżetu WFiB na podstawie opisów stanowisk pracy, a w przypadku jego Kierownika – także zakresu czynności, to jednak dokumenty te zostały zatwierdzone przez byłego Dyrektora WBiF, który nie posiadał odpowiedniego umocowania do udzielania takich upoważnień. Były Dyrektor WFiB, w zakresie czynności⁷⁹ którego określono pełnienie funkcji dysponenta głównego w zakresie środków budżetu państwa, posiadał oddzielne upoważnienie Wojewody⁸⁰ do pełnienia funkcji dysponenta głównego, w którym nie zawarto prawa do udzielania dalszych upoważnień w tym zakresie.

(akta kontroli str. 163-253, 374-377, 718-726, 739-1148)

6. Rozliczenia dotacji celowych obejmujące inwestycje realizowane w ramach Programu⁸¹, udzielonych na podstawie 21 umów dotacji⁸² (łącznie 20 170,1 tys. zł), złożone do Urzędu przez j.s.t., nie zostały zatwierdzone przez byłego Wojewodę lub osobę do tego upoważnioną. Stanowiło to naruszenie art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym zatwierdzenie przez dysponenta rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia.

⁷⁹ Zakres czynności z dnia 21.08.2019 r. zmieniony 3.02.2023 r.

⁸⁰ Nr 10/12 z 3 lutego 2012 r.

⁸¹ J.s.t. składały rozliczenia inwestycji finansowanych z budżetu państwa zawierające m.in.: koszt inwestycji, podstawowe efekty rzeczowe inwestycji, źródła finansowania.

⁸² Umowy nr: 3/PZS/2020 z 21.06.2020 r., 5/PZS/2020 z 21.06.2020 r., 8/PZS/2020 z 21.06.2020 r., 11/PZS/2020 z 18.08.2020 r., 22/PZS/2021 z 29.06.2021 r., 13/PZS/2021 z 19.02.2021 r., 15/PZS/2021 z 8.04.2021 r., 18/PZS/2021 z 30.05.2021 r., 31/PZS/2022 z 28.01.2022 r., 20/PZS/2021 z 3.06.2021 r., 25/PZS/2021 z 11.08.2021 r., 53/PZS/2023 z 22.04.2023 r., 24/PZS/2021 z 11.08.2021 r., 29/PZS/2021 z 13.09.2021 r., 38/PZS/2022 z 18.08.2022 r., 52/PZS/2023 z 22.04.2023 r., 30/PZS/2021 z 13.09.2021 r., 39/PZS/2022 z 18.08.2022 r., 37/PZS/2022 z 18.05.2022 r., 35/PZS/2022 z 18.05.2022 r., 54/PZS/2023 z 22.04.2023 r.

Była Dyrektor WFiB, upoważniona m.in. do załatwiania w imieniu Wojewody Pomorskiego spraw obejmujących zakres działania WFiB, a w szczególności do realizacji zadań związanych z pełnieniem funkcji dysponenta głównego⁸³ wyjaśniła, że zgodnie z podziałem kompetencji pomiędzy dyrektorem a zastępcą dyrektora WFiB, bezpośredni nadzór nad Oddziałem Budżetu WFiB, tj. nad realizacją budżetu, sprawowała zastępca dyrektora WFiB, która w pełnym zakresie nadzorowała realizację Programu. W związku z powyższym nie zatwierdzała rozliczeń dotacji udzielonych w ramach Programu.

(akta kontroli str. 374-377, 506-717, 1174-1176)

Była zastępca Dyrektora WFiB (od 2 października 2023 r. Dyrektor WFiB), upoważniona jako zastępca dyrektora wydziału m.in. do załatwiania w imieniu Wojewody Pomorskiego spraw obejmujących zakres działania WFiB, a w szczególności do realizacji zadań związanych z pełnieniem funkcji dysponenta głównego⁸⁴, nie zatwierdzała rozliczeń dotacji udzielonych w ramach Programu. Wyjaśniła m.in., że po wpływie do Urzędu rozliczeń dotacji pracownicy Oddziału Budżetu WFiB dokonywali ich weryfikacji. Gdy rozliczenia były prawidłowe, przekazywano je do Głównego Księgowego Budżetu Wojewody, który je również weryfikował, akceptował i zatwierdzał. Następnie rozliczenia przekazywano do Oddziału Budżetu, gdzie pracownik w formie notatki w systemie EZD potwierdzał prawidłowość wykonania zadania i złożonego rozliczenia. Za datę zatwierdzenia rozliczenia należy przyjąć datę w systemie EZD. Ponadto wyjaśniła, że obowiązek zatwierdzenia rozliczenia dotacji został sformułowany w art. 152 ustawy o finansach publicznych w sposób, który mógłby wskazywać, że w każdym przypadku gdy rozliczenie zostanie przedstawione przez podmiot dotowany, musi nastąpić jego zatwierdzenie przez dysponenta. W ocenie składającej wyjaśnienia takie twierdzenie jest sprzeczne z celem przedstawionego rozliczenia, jakim jest kontrola prawidłowości realizacji środków dotacji. Zatwierdzenie rozliczenia należy zatem rozumieć jako podjęcie przez podmiot dotujący rozstrzygnięcia – na podstawie przedstawionego rozliczenia, co do prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji celowej. W Urzędzie jest to realizowane przez Głównego Księgowego Budżetu Wojewody, w trybie art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych⁸⁵.

(akta kontroli str. 1177-1216)

Były Główny Księgowy Budżetu Wojewody (pełniący funkcję do 31 sierpnia 2023 r.) wyjaśniła m.in., że sprawdzenia otrzymanych z Oddziału Budżetu rozliczeń inwestycji w ramach Programu dokonywała poprzez weryfikację danych finansowych znajdujących się na rozliczeniu złożonym przez j.s.t. Sprawdzala je również pod względem rachunkowym i finansowym, a następnie porównywała z danymi zawartymi w księgach rachunkowych Urzędu. Porównanie danych obejmowało zapisy na analitycznych kontach księgowych do konta 224 – Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich, co stanowiło jednocześnie podstawę do przeksięgowania wartości dotacji uznanej za wykorzystaną i rozliczoną (w sytuacji prawidłowego rozliczenia). Nadmieniła, że ww. rozliczenia, przed przekazaniem do niej, były weryfikowane w zakresie rzeczowym przez wyznaczonego pracownika Oddziału Budżetu.

⁸³ Pkt 2 upoważnienia: nr 213/16 z 5 grudnia 2016 r., nr 178/23 z 1 września 2023 r. oraz nr 218/23 z 9 października 2023 r.

⁸⁴ Pkt 2 upoważnienia: nr 213/16 z 5 grudnia 2016 r., nr 178/23 z 1 września 2023 r. oraz nr 218/23 z 9 października 2023 r.

⁸⁵ Główny księgowy, któremu powierzono obowiązek i odpowiedzialność w zakresie kontroli zgodności operacji gospodarczej i finansowej z planem finansowym oraz kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

(akta kontroli str. 1217-1219)

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje faktu weryfikacji w Urzędzie złożonych przez j.s.t. rozliczeń dotacji celowych z budżetu państwa udzielonych w ramach Programu. Jednak weryfikacji tej nie można utożsamiać z zatwierdzeniem rozliczenia dotacji przez osobę do tego upoważnioną. Pracownicy merytoryczni Oddziału Budżetu nie posiadali bowiem upoważnienia do zatwierdzania rozliczenia ww. dotacji. Natomiast Główna Księgowa Budżetu Wojewody dokonywała jedynie sprawdzenia otrzymanych z Oddziału Budżetu rozliczeń inwestycji, poprzez weryfikację danych finansowych (m.in. ich zgodności z księgami rachunkowymi), jak również ich sprawdzenia pod względem rachunkowym i finansowym. Z jej wyjaśnień wynika również, że nie zatwierdzała rozliczeń dotacji w ramach Programu.

7. Umowa z miastem Słupsk na dofinansowanie w kwocie 16 000,0 tys. zł realizacji zadania pn. „Centrum (z) Sercem – kompleksowa przebudowa ulic кварталу Starego Rynku w Słupsku⁸⁶ została podpisana przez byłego Wojewodę, mimo że j.s.t. nie dostarczyła przed tym kopii WPF potwierdzającej zabezpieczenie wkładu własnego w całym okresie realizacji zadania, co naruszało postanowienia rozdz. 10.4 Programu. Okres realizacji inwestycji zaplanowano na lata 2023-2025, a przedłożona WPF⁸⁷ nie określała limitu wydatków na ww. zadanie w 2025 r., a jedynie na lata 2023-2024.

(akta kontroli str. 1223-1241, 1266-1338, 1409-1425)

Były Wojewoda, pomimo odmowy złożenia zeznań w charakterze świadka, wyjaśnił, m.in. że nic nie wie o tej sprawie oraz że podpisując umowę z ww. gminą nikt nie informował go że zaistniały opisane przeszkody. Z założenia zagadnienia w tym zakresie winny być rozpatrywane przez odpowiedzialnych pracowników i zatwierdzone przez bezpośrednich przełożonych, a przedkładany projekt umowy, w tym załączona dokumentacja, oraz samo zadanie powinno spełniać wszystkie wymogi określone w Programie. Ponadto nie przypomina sobie żadnej sytuacji, w której polecałby przygotowanie odpowiedzialnym pracownikom umowy wiedząc, że przedłożona przez j.s.t. dokumentacja jest niekompletna. Gdyby uzyskał o tym wiedzę, nie podpisałby takiej umowy.

(akta kontroli str. 1471-1476)

Z-ca Kierownika Oddziału Budżetu WBiF⁸⁸ oraz była Zastępca Dyrektora WBiF (od 2 października 2023 r. Dyrektor WBiF) złożyli wyjaśnienia, z których wynikało m.in., że zgodnie z Programem, w przypadku ww. zadania, j.s.t. dostarczyła kopię WPF, w której były zabezpieczone środki na wkład własny. Dodatkowo wskazała, poprzez złożenie oświadczenia, w której pozycji WPF znajdują się te środki oraz złożyła deklarację o planowanym dokonaniu odpowiedniej zmiany WPF. Wskazała, że zmiana o której mowa, jest zabiegiem symbolicznym, gdyż nie powodowała ona konieczności zabezpieczenia dodatkowych środków, a jedynie przesunięcia zaplanowanych już środków pomiędzy zadaniami lub latami. Zapisy Programu, jak wyjaśniła j.s.t., nie wskazują, a tym samym nie wymagają, aby w kopii uchwały budżetowej lub w WPF miały zostać wyszczególnione konkretne zadania. Zapisy wskazują, że ww. dokumenty mają potwierdzać zabezpieczenie wkładu własnego przed zawarciem umowy, co miało miejsce w ww. przypadku. Ponadto Dyrektor WFiB wyjaśniła, że Wojewoda nie otrzymał fizycznie od miasta

⁸⁶ Nr 64/PZS/2023 r. z 1 września 2023 r.

⁸⁷ Uchwała Nr XXVI/433/20 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej na lata 2021-2040.

⁸⁸ Odpowiedzialny za przygotowanie projektów umów dotacji, w tym dokonania ich weryfikacji oraz odpowiedzialnego za zapewnienie skompletowania stosownej dokumentacji przed jej podpisaniem.

Słupsk zmienionego WPF, gdyż informacja taka jest dostępna w BIP i Urząd jest w jej posiadaniu. Ponadto z uwagi na wywiązanie się miasta Słupsk z obowiązku wynikającego bezpośrednio z zapisów Programu, Wojewoda nie podejmował działań zmierzających do uzyskania wiedzy w zakresie wypełniania przez j.s.t. złożonego zobowiązania w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1259-1265, 1339-1341, 1446-1448)

NIK zauważa, że zgodnie z art. 228 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, uchwała w sprawie WPF może zawierać upoważnienie dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć. W związku z tym wymóg przedłożenia Wojewodzie kopii uchwały budżetowej czy WPF przez j.s.t., przed podpisaniem umowy dotacji, stanowi potwierdzenie zabezpieczenia środków własnych na realizację zadania w ramach Programu. Ponadto oświadczenia organu wykonawczego j.s.t. o zapewnieniu dokonania stosownej zmiany w WPF, zdaniem NIK nie można uznać za zobowiązanie do zmiany uchwały, gdyż kompetencje w tym zakresie ma jedynie organ stanowiący j.s.t.

8. Była Zastępca Dyrektora WBiF, na podstawie przedłożonego przez miasto Słupsk pismem z 30 września 2022 r. wniosku o zapewnienie finansowania z rezerwy celowej budżetu państwa w kwocie 110 931,0 tys. zł realizacji zadania pn. „Budowa i przebudowa istniejących odcinków dróg w ciągu południowego obejścia Miasta Słupska”, wystąpiła 5 października 2022 r. do Ministra Rozwoju, przekazując mu wniosek do Ministra Finansów o zapewnienie finansowania tego zadania w ww. kwocie wskazując, że 90 931 tys. zł ma zostać sfinansowane w ramach Programu.

W wyniku tego, po wydaniu przez Ministra Rozwoju pozytywnej opinii, Minister Finansów wydał 14 października 2022 r. decyzję nr 12/2022 o zapewnieniu finansowania (ze zm.) zakładając, że środki mają pochodzić z rezerwy celowej utworzonej w celu dofinansowania zadań własnych j.s.t., w tym w zakresie lat 2023-2024, zwiększenie może nastąpić w ramach puli środków przewidzianych na dany rok w ramach Programu (łącznie 90 930,9 tys. zł).

W związku z powyższym były Wojewoda podpisał 25 lipca 2023 r. z miastem Słupsk umowę nr 15/FB/2023 w sprawie udzielenia, przekazania i rozliczenia dotacji celowej na realizację zadania pn. „Budowa i przebudowa istniejących odcinków dróg w ciągu południowego obejścia Miasta Słupska”, tj. dotacji z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 45 w wysokości 20 000 tys. zł na dofinansowanie (poza Programem) realizacji ww. zadania. Następnie 24 listopada 2023 r. zawarł umowę nr 65/PZS/2023 w sprawie udzielenia w ramach Programu dotacji celowej w wysokości 6523,5 tys. zł na realizację ww. zadania, podczas gdy jeden z warunków, jakie muszą spełniać zadania kwalifikujące się do wsparcia w formie dotacji celowej w ramach Programu (rozdz. 8 pkt 3) określał, że zadanie może zostać objęte wsparciem o ile nie było i nie jest w żadnym zakresie objęte dofinansowaniem poza tym programem – ze środków budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych.

(akta kontroli str. 1223-1258, 1395-1406)

Były Wojewoda, pomimo odmowy złożenia zeznań w charakterze świadka, wyjaśnił m.in., że nie pamięta szczegółów tej sprawy oraz że co do zasady, Wojewoda przekazuje wnioski j.s.t. do właściwego Ministra celem jego rozpatrzenia i w tym przypadku nie miał podstaw do jego nie przekazania, a Minister podjął decyzję w tej sprawie. Nie miał on świadomości (nikt go nie poinformował o tym) że przedmiotowy wniosek finansowany jest z dwóch odrębnych źródeł finansowania i może nie spełniać wymogów przedmiotowego

Programu. Wnioski w tym zakresie były przygotowywane przez upoważnionego pracownika WBiF i nie potrafi wyjaśnić dlaczego taki wniosek został wysłany. Ponadto wyjaśnił, że umowa w tym zakresie została przygotowana przez WFiB i została przez niego podpisana w przeświadczeniu, że spełnia wszystkie wymogi określone w Programie. Ponadto wyjaśnił, że podpisanie ww. umowy wynikało z zaakceptowanego przez właściwego Ministra wniosku i nie budziło w tym zakresie jego obaw.

(akta kontroli str. 1471-1476)

Była Zastępca Dyrektora WFiB wyjaśniła m.in., że organem odpowiedzialnym za treść Programu jest Minister Rozwoju a Wojewoda, jako organ uczestniczący w realizacji Programu, nie brał udziału zarówno przy tworzeniu Programu, jak i zmianie dokonywanej w lipcu 2022 r. Wniosek miasta Słupska w ramach ww. zadania, wpłynął do WFiB w dniu 30 września 2022 r. i z uwagi na fakt, że dotyczył on zarówno wydania decyzji o zapewnieniu finansowania, jak i finansowania zadania w ramach Programu, w kontaktach telefonicznych pracownika WFiB z pracownikiem Ministerstwa odpowiedzialnym za obsługę Programu ustalone zostało, że po weryfikacji wniosek może zostać przekazany celem dalszego procedowania, co miało miejsce 5 października 2022 r. Mając na uwadze powyższe poinformowała, że Wojewoda nie jest organem, który w ramach posiadanych kompetencji i zakresu zadań powierzonych przy realizacji Programu, może wskazać z czyjej inicjatywy oraz z jakich przyczyn nie zdecydowano się na finansowanie zadania w całości ze środków Programu. Dodatkowo Wojewoda nie zna przyczyn zmiany Programu, w szczególności nie może potwierdzić tezy, że to w związku z realizacją przedmiotowego zadania Rada Ministrów dokonała zmiany Programu w lipcu 2022 r. Wyjaśniła również, że umowa nr 65/PZS/2023 została zawarta po zaopiniowaniu przez Ministra wniosku miasta Słupska z 30 września 2022 r., a rozdz. 8 pkt 3 Programu, dotyczy etapu weryfikacji wniosków, a nie etapu podpisywania umowy dotacji. Zgodnie z zapisami Programu oraz przytoczonymi powyżej etapami przyznania dofinansowania, to nie Wojewoda jest organem decyzyjnym w sprawie ostatecznego przyznania dofinansowania. Wojewoda, zgodnie z zapisami Programu, jest instytucją realizującą Program, a jego rola sprowadza się m. in. do pośredniczenia pomiędzy j.s.t. a Ministrem, który również jest instytucją zaangażowaną w realizację Programu. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że umowa nr 65/PZS/2023 została podpisana po wydaniu przez Ministra Finansów decyzji⁸⁹ zwiększającej plan dotacji celowej miasta Słupska na rok 2023 z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 45. Wojewoda zobowiązany był do jej podpisania, gdyż zgodnie z art. 150 ustawy o finansach publicznych dysponent części budżetowej zawiera umowę udzielając dotacji celowej z terminem jej wykorzystania nie dłuższym niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego. Wyjaśniła ponadto, że umowa nr 65/PZS/2023 została zawarta na podstawie wniosku złożonego w dniu 30 września 2022 r. o zapewnienie finansowania z rezerwy celowej budżetu państwa, i chociaż różni on się od innych wniosków przedstawianych przez j.s.t., wynika to z tego iż Program nie określa wzoru wniosku, zatem każda forma wniosku, o ile zawiera wszystkie wymagane Programem elementy, jest uznawana za złożony w trybie określonym w Programie. Podkreśliła również, że przedmiotowy wniosek spełniał wszystkie wymogi Programu, a do tego został pozytywnie zaopiniowany przez Ministra w trybie art. 20a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Z informacji Sekretarza Stanu w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej wynika, że zgodnie z rozdz. 10.2 Programu Wojewoda, na podstawie poprawnego

⁸⁹ Nr MF/FG6.4143.3.636.2023.MF.6108 z 21 listopada 2023 r.

pod względem formalnym, merytorycznym i finansowym wniosku o udzielenie dotacji przygotowuje wniosek o wydanie opinii w trybie art. 20a ww. ustawy, a następnie przekazuje go Ministrowi Rozwoju. W zakresie montażu finansowego dla przedmiotowego zadania poinformował, że w związku z przekazywanymi na przełomie lat 2021 i 2022 przez stronę samorządową informacjami o planach inwestycyjnych na 2022 r., które przewidywały niezbędne wydatki wykraczające ponad limit określony na ten w rok w Programie, mając na względzie brak możliwości wprowadzenia zmian do Programu na ówczesnym etapie prac nad ustawą budżetową na 2022 rok, kierownictwa Ministerstwa Rozwoju oraz Ministerstwa Finansów podjęły decyzję o zapewnieniu dodatkowego finansowania zadania ze środków rezerwy celowej budżetu państwa w cz. 83 poz. 45, w trybie art. 20a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, poza Programem. Ponadto w odniesieniu do sposobu procedowania wniosku ww. poinformował, że połączenie w jednym piśmie wniosku o przekazanie do Ministra Finansów wniosku o zapewnienie finansowania z rezerwy celowej budżetu państwa miało na celu optymalizację procedur.

(akta kontroli str. 1339-1341, 1351-1358)

Zdaniem NIK powyższe argumenty nie są przekonywujące. Z postanowień Programu, które wszystkie realizujące go podmioty powinny przestrzegać, jednoznacznie wynika, że zadanie może zostać objęte wsparciem o ile nie było i nie jest w żadnym zakresie objęte dofinansowaniem poza tym programem. Natomiast w przypadku zadania pn. „Budowa i przebudowa istniejących odcinków dróg w ciągu południowego obejścia Miasta Słupska” bezspornym jest, że miało to miejsce. Dodać również należy, iż wszelkie zmiany postanowień Programu należą do kompetencji Rady Ministrów.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wnioski:

- | | |
|---------|--|
| Uwaga | Zakres stwierdzonych nieprawidłowości w obszarze zadań Wojewody określonych w Programie wskazuje na słabość systemu kontroli zarządczej w Urzędzie, w tym brak odpowiedniego nadzoru na wykonywaniem zadań przez pracowników WFiB. Przyjęte procedury nie zapewniły bowiem w pełni realizacji celu, o którym mowa w art. 68 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, tj. zgodności działalności Urzędu z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Podjęcie działań w celu zapewnienia zgodności regulaminów organizacyjnych Urzędu i WFiB oraz zakresów obowiązków pracowników WFiB, z zakresem realizowanych zadań.2. Niezwłoczne podpisywanie z j.s.t. umów w sprawie udzielenia dotacji celowej na realizację zadań w ramach Programu.3. Podjęcie działań w celu zwrotu przez gminę Kępice środków dotacji udzielonej na podstawie umowy nr 3/PZS/2020 z 21 czerwca 2020 r. na dofinansowanie realizacji zadania, które nie spełniało warunków określonych w Programie.4. Dokonywanie dyspozycji dotyczących przekazania j.s.t. dotacji na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach Programu wyłącznie przez osoby do tego upoważnione.5. Zatwierdzanie (przez uprawnione osoby) składanych przez j.s.t. rozliczeń dotacji na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach Programu. |

6. Zawieranie z j.s.t. umów w sprawie udzielenia dotacji na realizację zadań w ramach Programu wyłącznie po przedłożeniu przez te jednostki wymaganych uchwał organu stanowiącego j.s.t.
7. Udzielanie j.s.t. dotacji w ramach Programu wyłącznie na zadania spełniające wszystkie warunki określone w Programie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Gdańsk, dnia 30 września 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler

Dyrektor

Jacek Żmurko
główny specjalista kontroli państwowej

z up. Dariusz Jurczuk
p.o. Wicedyrektor

/-/

/-/

podpis

podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Dyrektor
Delegatury NIK w Gdańsku

.....
podpis