



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.411.2.2.2023

Pan
Paweł Lisowski
Starosta Słupski

Starostwo Powiatowe w Słupsku
ul. Szarych Szeregów 14
76-200 Słupsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Słupsku, ul. Szarych Szeregów 14, 76-200 Słupsk (dalej: „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Lisowski, Starosta Słupski, od 20 listopada 2018 r. (dalej: „Starosta”)
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. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Beata Smyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr LGD/175/2023 z 27 października 2023 r., nr LGD/5/2024 z 5 stycznia 2024 r. i nr LGD/54/2024 z 19 marca 2024 r.

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Powiat słupski (dalej: „Powiat”) realizował trzy zadania w ramach Rządowego Programu na rzecz zwiększania szans rozwojowych Ziemi Słupskiej na lata 2019-2026³ (dalej: „Program”), na które w okresie objętym kontrolą wydatkował łącznie 10 328,4 tys. zł:

- pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1130G stanowiącej dojazd do węzłów drogowych S6 (Gmina Słupsk)”, dalej: „przebudowa drogi nr 1130G” (wydatki – 6350,3 tys. zł, w tym z dotacji celowej z budżetu państwa w ramach Programu – 3500,0 tys. zł),
- pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1142G stanowiącej dojazd do węzłów drogowych S6 (Gmina Damnica i Gmina Potęgowo)”, dalej: „przebudowa drogi nr 1142G” (wydatki – 3868,6 tys. zł, w tym z ww. dotacji – 3094,8 tys. zł),
- pn. „Inwentaryzacja i koncepcja rozwoju tras rowerowych na terenie powiatu słupskiego”, dalej: „koncepcja rozwoju tras rowerowych” (wydatki – 109,5 tys. zł, w tym z ww. dotacji – 87,6 tys. zł).

Za przebudowę dróg nr 1130G i nr 1142G odpowiadał Zarząd Dróg Powiatowych w Słupsku (dalej: „Zarząd Dróg”) – samorządowa jednostka budżetowa Powiatu utworzona do wykonywania zadań Powiatu w zakresie dróg publicznych. Natomiast za realizację koncepcji rozwoju tras rowerowych odpowiadało Starostwo.

Zarząd Powiatu przekazał Wojewodzie Pomorskiemu (dalej: „Wojewoda”) cztery wnioski o dofinansowanie ww. zadań, przy czym dwa z nich dotyczyły przebudowy drogi nr 1130G, z których pierwszy został odrzucony przez Wojewodę w 2020 r., z powodu niespełnienia niektórych warunków określonych w Programie. Natomiast trzy pozostałe wnioski były prawidłowe i kompletne oraz zawierały rzetelne dane.

Przed zawarciem umów dotacji Starostwo dostarczyło Wojewodzie wymagane kopie uchwał budżetowych oraz wieloletniej prognozy finansowej, które potwierdzały

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

² Najwyższa Izba Kontroli w niniejszej kontroli stosuje oceny ogólne 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.

zapewnienie finansowania wkładu własnego dotowanych zadań (nie mniej niż 20% wartości całego zadania).

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie koncepcji rozwoju tras rowerowych przeprowadzono w Starostwie zgodnie z przepisami, w sposób zapewniający wybór najkorzystniejszej oferty. Starostwo wykorzystało środki publiczne oraz realizowało zadanie zgodnie z postanowieniami umowy dotacji oraz Programu. Zakończenie zadania zaplanowano na II kwartał 2024 r.

W Starostwie prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych środków dotacji, a w przypadku realizowanego zadania, również wydatków dokonywanych z tych środków. Wnioski do Wojewody o przekazanie środków dotacji były prawidłowe, a dane w nich zawarte – rzetelne. Wydatki ujęte w tych wnioskach były kwalifikowalne, związane z realizacją zadań wynikających z umów dotacji.

Udział dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie realizacji trzech zadań Powiatu wynosił nie więcej niż 80% ich kosztów kwalifikowalnych w całym okresie realizacji inwestycji (w przypadku zadań zakończonych) oraz w każdym roku budżetowym, zgodnie z umowami dotacji oraz postanowieniami Programu.

W przypadku zakończonego zadania – przebudowy drogi nr 1130G Powiat nie osiągnął w pełni zakładanych efektów. Przebudowano bowiem odcinek drogi na długości 4,56 km, zamiast 4,75 km (mniej o 0,19 km), jak określono w programie inwestycji stanowiącym załącznik do umowy dotacji. Było to spowodowane rozpoczęciem przez PKP Polskie Linie Kolejowe inwestycji, której zakres obejmował m.in. przebudowę ww. drogi na odcinku 0,19 km przy przejeździe kolejowym w Jezierzycach. Zarząd Powiatu został poinformowany przez Zarząd Dróg, który kierując się przesłankami ekonomicznymi zdecydował o skróceniu odcinka przebudowywanej drogi o 0,19 km (środki finansowe za roboty niezrealizowane przesunięto na wykonanie robót dodatkowych w ramach inwestycji). Organ ten nie zaktualizował jednak programu inwestycji, co było wymagane umową dotacji.

Powiat na bieżąco przekazywał Wojewodzie wszystkie wymagane umowami dotacji informacje o przebiegu realizacji zadań.

Nie zrealizował natomiast niektórych obowiązkowych działań informacyjnych dotyczących dofinansowania z budżetu państwa realizacji trzech zadań w ramach Programu. Na profilu Powiatu w internetowym serwisie społecznościowym nie zamieszczono bowiem wymaganych informacji o realizowanych inwestycjach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Kwota środków z budżetu państwa alokowana w Programie dla Powiatu wyniosła 40 000,0 tys. zł i dotyczy inwestycji realizowanych na terenie gmin: Główny, Damnica, Potęgowa i Słupsk⁴, a w przypadku inwestycji wyłonionych metodą konsultacji społecznych – na terenie całego Powiatu.

W badanym okresie Powiat przekazał Wojewodzie cztery wnioski o udzielenie dotacji w ramach Programu w łącznej wysokości 27 782,9 tys. zł⁵, z tego:

- w dniach 28 lutego 2020 r. i 12 kwietnia 2021 r. o dofinansowanie w kwocie 3500,0 tys. zł przebudowy drogi nr 1130G (na terenie gminy Słupsk),
- w dniu 19 grudnia 2022 r. o dofinansowanie w kwocie 282,9 tys. zł koncepcji rozwoju tras rowerowych (wyłonionej metodą konsultacji społecznych i obejmującej teren całego Powiatu),

⁴ 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).

⁵ Uwzględniono jeden raz kwotę 3500,0 tys. zł, która wynikała z dwóch wniosków Powiatu: z 28 lutego 2020 r. i z 12 kwietnia 2021 r.

- w dniu 24 kwietnia 2023 r. o dofinansowanie w wysokości 24 000,0 tys. zł przebudowy drogi nr 1142G (na terenie gmin Damnica i Potęgowo).

Wnioski o dofinansowanie przebudowy dróg nr 1130G i nr 1142G, które zawierały wydatki planowane do poniesienia m.in. w latach złożenia tych wniosków, przekazano Wojewodzie do końca czerwca danego roku, co było zgodne z rozdz. 10.2 Programu.

Powiat nie złożył osobnego wniosku o dofinansowanie przebudowy drogi nr 1130G do umowy dotacji z 28 stycznia 2022 r., stanowiącej kontynuację zadania rozpoczętego w 2021 r. W dniu 18 października 2021 r. Starosta skierował do Wojewody pismo z prośbą o przedłużenie realizacji zadania, wskazując przyczyny przedstawione przez wykonawcę zadania. Umowa na kontynuację zadania w 2022 r. została zawarta do wysokości niewykorzystanej kwoty dotacji w 2021 r.

(akta kontroli str. 65-149)

Wniosek złożony 28 lutego 2020 r. nie zawierał wszystkich dokumentów i informacji określonych w rozdz. 10.2 Programu, tj.:

- aktualnego zgłoszenia, pozwolenia na budowę lub zezwolenia na realizację inwestycji drogowej,
- oświadczenia dotyczącego dokumentacji technicznej i projektowej oraz innych wymaganych przepisami, w tym przepisami o ochronie środowiska, pozwoleń, uzgodnień, opinii i ocen,
- informacji na temat czy zadanie nie stanowi zadania obronnego w rozumieniu ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych⁶.

Wojewoda w wyniku weryfikacji powyższego wniosku poinformował Powiat, że ze względu na niespełnienie powyższych kryteriów, niemożliwe było objęcie ww. zadania wsparciem w 2020 r. W celu realizacji zadania w ramach Programu wniosek uzupełniono i złożono ponownie w 2021 r.

(akta kontroli str. 601-603)

Pozostałe trzy wnioski były kompletne, sporządzone zgodnie z wymogami rozdz. 10.2 Programu. Dane we wniosku o dofinansowanie koncepcji rozwoju tras rowerowych były zgodne ze stanem faktycznym, a dane we wnioskach dotyczących przebudowy dróg nr 1130G i nr 1142G były zgodne z danymi otrzymanymi z Zarządu Dróg.

Za przebudowę dróg nr 1130G i 1142G odpowiadał Zarząd Dróg. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Rozwoju Powiatu i Inwestycji (dalej: „WRPI”), Zarząd Dróg czynnie uczestniczył w przygotowywaniu wniosków. Zakres uzgodnień obejmował cały wniosek o dofinansowanie, a w szczególności: kosztorysy, harmonogramy realizacji, zakresy planowanych prac, uwarunkowania realizacji zadania m.in. w zakresie składanych przez Powiat oświadczeń.

(akta kontroli str. 575-582)

Trzy zadania spełniały warunki określone w rozdz. 8 Programu, m.in.: stanowiły zadania własne Powiatu, nie były objęte dofinansowaniem środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej i innymi środkami ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, a także środkami budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych, realizowały cele określone w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, w szczególności w zakresie wymiaru terytorialnego, na moment wnioskowania o dotację celową, rzeczowa realizacja tych zadań nie rozpoczęła się. Zadania wpisywały się w co najmniej jedno z działań opisanych w rozdz. 6 Programu (tj. Działanie 1. Inwestycje w infrastrukturę drogową oraz inwestycje towarzyszące na rzecz mobilności i bezpieczeństwa ruchu drogowego), a Powiat posiadał środki na sfinansowanie wkładu własnego w wysokości co najmniej 20% wartości każdego zadania.

⁶ Dz. U. z 2023 poz. 1983.

Wnioski zostały podpisane przez uprawnione osoby, tj. Starostę i Wicestarostę – członków Zarządu Powiatu, a ponadto przez Skarbnik Powiatu lub upoważnioną do kontrasygnaty czynności prawnych zastępcę Skarbnik Powiatu.

(akta kontroli str. 65-149)

Powiat zawarł trzy umowy o udzielenie pomocy finansowej w formie dotacji celowej w wysokości 10% poniesionych wydatków na realizację zadań polegających na przebudowie dróg powiatowych 1130G i 1142G w granicach gmin, przez które ta droga przebiega:

- z gminą Słupsk umowę nr RPI.7134.9.2020.I z 29 stycznia 2020 r.,
- z gminą Potęgowo umowę nr RPI.7134.11.2020.I z 30 grudnia 2021 r.,
- z gminą Damnica umowę nr RPI.7134.12.2021.I z 25 października 2022 r.

(akta kontroli str. 150-215)

Powiat zobowiązany był przeznaczyć przynajmniej 1000,0 tys. zł z przypadających mu środków dotacji na inwestycje stanowiące zadania własne, wyłonione metodą konsultacji społecznych (rozdz. 6 Programu).

Zarząd Powiatu ogłosił konsultacje społeczne z mieszkańcami Powiatu dotyczące rozwoju infrastruktury rowerowej na terenie Powiatu. Celem konsultacji było zebranie opinii na temat rozwoju infrastruktury rowerowej na terenie Powiatu, w tym określenie potrzeby przeprowadzenia inwentaryzacji i stworzenia koncepcji rozwoju tras rowerowych. Konsultacje były prowadzone w okresie od 29 sierpnia do 12 września 2022 r. w formie badania ankietowego oraz w formie dyskusji na forum internetowym.

(akta kontroli str. 604-617)

2. Zarząd Powiatu zawarł z Wojewodą cztery umowy w sprawie udzielenia dotacji celowych w ramach Programu w łącznej wysokości 29 532,9 tys. zł, z tego:

- 1) w dniu 30 maja 2021 r.⁷ na przebudowę drogi nr 1130G (dotacja w kwocie 3500,0 tys. zł⁸),
- 2) w dniu 28 stycznia 2022 r.⁹, stanowiącą kontynuację ww. umowy i dotyczącą wydatków na przebudowę drogi nr 1130G ponoszonych w 2022 r. (dotacja w wysokości 1 750,0 tys. zł),
- 3) w dniu 16 lutego 2023 r.¹⁰ na koncepcję rozwoju tras rowerowych (dotacja w kwocie 282,9 tys. zł),
- 4) w dniu 20 sierpnia 2023 r.¹¹ na przebudowę drogi nr 1142G (dotacja w wysokości 24 000,0 tys. zł).

Przed zawarciem ww. umów dotacji Zarząd Powiat przekazał Wojewodzie kopie uchwał budżetowych Rady Powiatu¹², a w przypadku dwóch zadań których realizację przewidziano w okresie dłuższym niż jeden rok budżetowy – również kopię aktualnej wieloletniej prognozy finansowej¹³, potwierdzających zabezpieczenie wkładu własnego Powiatu na realizację trzech zadań. Było to zgodne z rozdz. 10.4 Programu.

Dwie umowy z Wojewodą na dofinansowanie przebudowy drogi nr 1130G i umowa na przebudowę drogi 1142G były zmieniane:

- umowa z 30 maja 2021 r. dwukrotnie: aneksem nr 1 z 1 lipca 2021 r. (z inicjatywy Wojewody) w związku z wejściem w życie rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych, który uwzględnił wymagania wobec realizatorów zadań dofinansowanych z budżetu państwa oraz aneksem nr 2 z 2 października 2021 r.

⁷ Nr 18/PZS/2021.

⁸ Z tego w 2021 r. wykorzystano 1750,00 zł, pozostałą kwotę wydatkowano w 2022 r.

⁹ Nr 31/PZS/2022.

¹⁰ Nr 50/PZS/2023.

¹¹ Nr 58/PZS/2023.

¹² W przypadku umowy z 2021 r. – uchwała nr XXVI/260/2021 Rady Powiatu Słupskiego z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie zmian w budżecie Powiatu Słupskiego na 2021 rok, a umowy z 2023. r. – uchwała nr LIV/525/2023 Rady Powiatu Słupskiego z dnia 14 kwietnia 2023 r. w sprawie zmian w budżecie Powiatu Słupskiego na 2023.

¹³ Uchwała nr LIV/52 6 /2023 Rady Powiatu Słupskiego z dnia 14 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Słupskiego, uchwała nr XLVIII/473/2022 Rady Powiatu Słupskiego z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Słupskiego.

(na wniosek Powiatu), w związku z niewydatkowaniem (wynikającym z opóźnienia realizacji zadania po stronie wykonawcy) wkładu budżetu państwa przewidzianego pierwotnie na III kwartał 2021 r., którym zmieniono harmonogram realizacji zadania i zapotrzebowania na środki¹⁴ (załącznik nr 1 do umowy dotacji),

- umowa z 28 stycznia 2022 r.: aneksem nr 1 z 22 czerwca 2022 r. (na wniosek Powiatu), którym wydłużono termin realizacji zadania. Zmiana dotyczyła danych zawartych w harmonogramie (załącznik nr 1 do umowy dotacji) i wynikała z przyczyn podanych przez wykonawcę robót, w tym przede wszystkim ze zmniejszonej dostępności materiałów i występującej na początku 2022 r. sytuacji epidemicznej utrudniającej wykonawcy realizację zadania,
- umowa z 20 sierpnia 2023 r.: aneksem nr 1 z 26 stycznia 2024 r. (na wniosek Powiatu) w związku z niewydatkowaniem pełnej kwoty dotacji zaplanowanej na IV kwartał, co wynikało z niższych niż pierwotnie zakładano kosztów realizacji zadania, którym zmieniono harmonogram (załącznik nr 1 do umowy dotacji).

Umowa dotycząca dotacji na koncepcję rozwoju tras rowerowych nie była zmieniana, a Powiat nie występował do Wojewody o jej zmianę.

(akta kontroli str. 86-92, 216-293, 653-662)

3. Kwota wydatków Powiatu ogółem na realizację zadań w ramach Programu wyniosła 10 328,3 tys. zł, z tego: w 2021 r. – 2841,1 tys. zł (50,0% planowanych wydatków), w 2022 r. – 3509,1 tys. zł (100,0%), a w 2023 r. – 3978,1 tys. zł (49,2%).

(akta kontroli str. 341)

Na przebudowę drogi nr 1130G wydano w 2021 r. 2841,1 tys. zł, z tego: środki dotacji celowej – 1750,0 tys. zł, środki własne Powiatu – 177,5 tys. zł oraz środki gminy Słupsk 913,6 tys. zł, a w 2022 r. – 3509,1 tys. zł, z tego: środki dotacji – 1750,0 tys. zł, środki Powiatu – 1247,6 tys. zł i środki gminy Słupsk – 511,5 tys. zł.

W 2023 r. na przebudowę drogi 1142G wydano 3868,6 tys. zł, z tego: środki dotacji z budżetu państwa – 3094,9 tys. zł, środki Powiatu 773,7 tys. zł, a na koncepcję rozwoju tras rowerowych wydatkowano w 2023 r. kwotę 109,5 tys. zł (70,2%), z tego: środki dotacji celowej – 87,6 tys. zł oraz środki własne Powiatu – 21,9 tys. zł. Niższe od planowanego wykonanie wydatku wynikało z oszczędności powstałych na skutek wyboru korzystniejszej oferty.

Środki na realizację zadań dotyczących przebudowy dróg nr 1130G i nr 1142G były przekazywane na rachunek bankowy Zarządu Dróg.

(akta kontroli str. 341-343)

W Starostwie prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową dotacji otrzymanych na finansowanie poszczególnych zadań w ramach Programu oraz wydatków dokonanych z tych środków (w przypadku koncepcji rozwoju tras rowerowych), co było zgodne z art. 152 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵ oraz § 3 ust. 7 umów z Wojewodą, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych.

W latach 2021-2023 Powiat złożył do Wojewody pięć wniosków o przekazanie środków dotacji z budżetu państwa na łączną kwotę 6682,5 tys. zł, z tego:

- 28 października i 8 grudnia 2021 r. na przebudowę drogi nr 1130G (569,5 tys. zł i 1180,5 tys. zł),
- 15 lipca 2022 r. na realizację ww. zadania (1750,0 tys. zł),
- w 2023 r.: 13 listopada na koncepcję rozwoju tras rowerowych (87,6 tys. zł) oraz 20 grudnia na przebudowę drogi nr 1142G (3094,9 tys. zł).

¹⁴ Dalej: „harmonogram”.

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

Wnioski przesyłano za pośrednictwem platformy elektronicznej ePUAP, wraz z kopiami faktur oraz protokołów odbioru wykonanych robót/prac zgodnie z § 3 ust. 2 umów.

(akta kontroli str. 294-325, 343-362)

Otrzymane środki dotacji na koncepcję rozwoju tras rowerowych były wydatkowane zgodnie z umową dotacji i Programem, m.in.: były niezbędne do realizacji zadania, zostały poniesione po podpisaniu umowy dotacji, środki dotacji wydatkowano do końca 2023 r., w którym je otrzymano, zgodnie z umową dotacji, nie zostały również przeznaczone na refundację wydatków. Ponadto zostały poniesione na podatek VAT określony w fakturach wykonawcy, a Powiat nie miał możliwości jego odliczenia.

W celu wykonania koncepcji rozwoju tras rowerowych Starostwo udzieliło, na podstawie art. 275 pkt 2 Prawa zamówień publicznych¹⁶, zamówienia w trybie podstawowym z możliwością prowadzenia negocjacji, o wartości 220,5 tys. zł (brutto).

Postępowanie przeprowadzono zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych, w szczególności:

- w terminie określonym w art. 36 ust. 1 ww. ustawy i zgodnie z zasadami określonymi w art. 28 i w art. 34 ustalono szacunkową wartość zamówień,
- powołano komisję przetargową (art. 53 ustawy),
- opracowano specyfikację warunków zamówienia¹⁷, zawierającą elementy wskazane w art. 281,
- ogłoszenia o zamówieniach zawierały elementy wymagane art. 272, ogłoszenie o wyniku postępowania opublikowano w terminie określonym w art. 309, a ogłoszenie o wykonaniu umowy w terminie wskazanym w art. 448,
- otwarcie ofert nastąpiło w dniu upływu terminu ich składania (art. 222 w związku z art. 266),
- wyboru ofert dokonano na podstawie kryteriów ocen określonych w SWZ, spośród ofert spełniających wymogi SWZ, zgodnie z art. 239 ust. 1 i 2 w zw. z art. 266,
- z wybranym wykonawcą zawarto pisemną umowę, z zachowaniem terminu wskazanego w art. 308. Określone w umowach warunki były zgodne z przedstawionymi w wybranej ofercie.

(akta kontroli str. 326-340)

Kwota ogółem przekazanych przez Wojewodę dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie realizacji trzech zadań Powiatu wyniosła 6683,5 tys. zł. Udział tych dotacji wynosił nie więcej niż 80% ich kosztów kwalifikowalnych w całym okresie realizacji inwestycji oraz w każdym roku budżetowym, zgodnie z § 2 ust. 2 umów zwartych z Wojewodą oraz postanowieniami rozdz. 10.4 Programu, tj.:

- 1) na dofinansowanie w 2021 r. przebudowy drogi nr 1130G wydano ze środków dotacji 1750,0 tys. zł, co stanowiło 62% całkowitych kosztów inwestycji (2841,1 tys. zł) oraz 62% kosztów kwalifikowalnych w tym roku budżetowym (1750,0 tys. zł),
- 2) na dofinansowanie w 2022 r. przebudowy drogi nr 1130G wydano ze środków dotacji 1750,0 tys. zł, co stanowiło 50% całkowitych kosztów inwestycji (3509,1 tys. zł) oraz 50% kosztów kwalifikowalnych w tym roku budżetowym (1750,0 tys. zł),
- 3) na dofinansowanie w 2023 r.:
 - przebudowy drogi nr 1142G wydano ze środków dotacji 3094,9 tys. zł, co stanowiło 80% kosztów inwestycji (3868,6 tys. zł), 80% kosztów kwalifikowalnych w tym roku budżetowym (3094,9 tys. zł),
 - koncepcji rozwoju tras rowerowych wydano kwotę 87,6 tys. zł, co stanowiło 80% kosztów inwestycji poniesionych w tym roku (109,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 341-343)

¹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.

¹⁷ Dalej: „SWZ”.

Do końca 2023 r. został zakończony pierwszy etap koncepcji rozwoju tras rowerowych (w zakresie części inwentaryzacyjnej). Termin i zakres zadania zrealizowanego w tym zakresie były zgodne z programem inwestycji stanowiącym załącznik nr 2 do umowy dotacji. Drugi etap zadania (w zakresie części koncepcyjnej) był w trakcie realizacji, a termin jego zakończenia w umowie z wykonawcą został określony na 17 kwietnia 2024 r. Zadanie realizowano zgodnie z zawartą umową dotacji, w tym z harmonogramem (załącznikiem nr 1 do umowy dotacji) i programem inwestycji, które stanowiły załączniki do umowy dotacji oraz wnioskiem Powiatu o udzielenie dotacji.

(akta kontroli str. 344-352)

Starostwo przekazało Wojewodzie informacje wymagane § 4 ust. 1 umów dotacji w zakresie:

a) przebudowy drogi nr 1130G:

- w dniu 18 czerwca 2021 r. o wszczęciu 17 czerwca 2021 r. postępowania przetargowego na wykonanie ww. zadania,
- w dniu 2 sierpnia 2021 r. o rozstrzygnięciu ww. postępowania (wyborze wykonawcy) w dniu 30 lipca 2021 r.,
- w dniu 10 sierpnia 2021 r. o podpisaniu w dniu 5 sierpnia 2021 r. umowy z wykonawcą,

b) przebudowy drogi nr 1142G:

- w dniu 5 września 2023 r. o wszczęciu 4 września 2023 r. postępowania przetargowego na wykonanie tego zadania,
- w dniu 19 października 2023 r. o rozstrzygnięciu ww. postępowania (wyborze wykonawcy) w dniu 18 października 2023 r.,
- w dniu 19 października 2023 r. o podpisaniu w dniu 18 października 2023 r. umowy z wykonawcą,

c) koncepcji rozwoju tras rowerowych:

- w dniu 15 maja 2023 r. o wszczęciu 11 maja 2023 r. postępowania przetargowego na wykonanie ww. zadania,
- w dniu 20 czerwca 2023 r. o rozstrzygnięciu ww. postępowania (wyborze wykonawcy) w dniu 16 czerwca 2023 r.,
- w dniu 23 czerwca 2023 r. o podpisaniu w dniu 22 czerwca 2023 r. umowy z wykonawcą.

(akta kontroli str. 353-476)

Kopie umów z wykonawcami realizującymi trzy zadania przekazano Wojewodzie w terminie 5 dni od dnia ich podpisania, zgodnie z § 4 ust. 2 umów dotacji. Starostwo przysyłało również kopie wszystkich zawartych aneksów do umów z wykonawcami.

Powiat zgodnie z przepisami § 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych publikował na swojej stronie internetowej¹⁸ informacje o realizacji inwestycji współfinansowanych z Programu.

Na profilu Facebook nie zamieszczono natomiast obowiązkowych informacji o dofinansowaniu z budżetu państwa realizacji trzech zadań w ramach Programu, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W budynku Starostwa umieszczono plakat informacyjny o koncepcji rozwoju tras rowerowych. Na plakacie była informacja o dofinansowaniu zadania ze środków Programu oraz dane o wartości dofinansowania, całkowitej wartości zadania i dacie podpisania umowy z Wojewodą.

(akta kontroli str. 477-486)

4. Powiat przekazywał Wojewodzie w terminach określonych w Programie oraz umowach dotacji:

¹⁸ <https://powiat.slupsk.pl>

- a) informacje o postępie rzeczowo-finansowym w ramach zadań najpóźniej do końca miesiąca następującego po danym półroczu:
- przebudowa drogi 1130G: w dniach 23 lipca 2021 r., 24 stycznia i 14 lipca 2022 r. oraz 23 stycznia 2023 r.,
 - przebudowa drogi nr 1142G w dniu 15 stycznia 2024 r.,
 - koncepcja rozwoju tras rowerowych: w dniach 11 lipca 2023 r. i 15 stycznia 2024 r.,
- b) sprawozdania z wykorzystania dotacji w danym roku – w terminie do dnia 31 stycznia roku następnego za okres od początku realizacji zadania oraz za dany rok, tj.:
- przebudowa drogi 1130G: w dniach 24 stycznia 2022 r. i 23 stycznia 2023 r.,
 - przebudowa drogi nr 1142G w dniu 15 stycznia 2024 r.,
 - koncepcja rozwoju tras rowerowych w dniu 15 stycznia 2024 r.,
- c) rozliczenie inwestycji (zakończonych) – przebudowy drogi nr 1130G przekazano 13 września 2022 r., tj. w terminie 60 dni, w którym była regulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem inwestycji (29 lipca 2022 r.).

Powyższe informacje były zgodne ze stanem faktycznym.

Z rozliczenia przebudowy drogi nr 1130G wynikało, że rzeczywista długość przebudowanej drogi powiatowej była niższa o 0,19 km niż planowana, tj. określona w programie inwestycji stanowiącym załącznik nr 2 do umów dotacji: z 30 maja 2021 r. i 28 stycznia 2022 r., co stanowiło realizację zadania na poziomie 96,0%.

Z wyjaśnień Dyrektora Zarządu Dróg wynikało, że dla powyższego zadania przewidziano pierwotnie do przebudowy odcinek o długości 4,75 km, jednak w toku robót wynikły okoliczności, na podstawie których zdecydowano o skróceniu tego odcinka. Początek robót znajdował się na granicy pasa drogowego drogi wojewódzkiej nr 213 i powiatowej nr 1130G w Siemianicach, koniec na granicy pasa drogowego drogi nr 1130G i linii kolejowej nr 202 w Jezierzycach. Zarząd Dróg posiadał informację o planowanej inwestycji przebudowy linii kolejowej nr 202, w ramach której zaplanowano także przebudowę fragmentu drogi nr 1130G objętej pracami prowadzonymi w ramach zadania. W związku z tym 29 października 2021 r. zdecydowano o skróceniu odcinka przebudowy drogi nr 1130G, tak by nie kolidował z zakresem przebudowy linii kolejowej nr 202, którą realizowały PKP Polskie Linie Kolejowe (na podstawie umowy z wykonawcą podpisanej w listopadzie 2023 r.) oraz poinformowano o tym wykonawcę. Wojewoda nie żądał przedstawienia wyjaśnień, informacji i dokumentów dotyczących tego zadania, ani w zakresie złożonych dokumentów.

Rozliczenie inwestycji (zakończonych) złożone przez Powiat było zgodne ze stanem faktycznym, a Wojewoda nie wniósł do niego uwag.

Zarząd Powiatu nie wystąpił do Wojewody o wyrażenie zgody na zmianę realizowanego zadania w zakresie długości przebudowanej drogi powiatowej. Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku (dalej: „Urząd Wojewódzki”) wyjaśniła w tej sprawie, że nie było to wymagane. Powiat złożył wyjaśnienie w trybie roboczym, które zostało przyjęte. Zawarcie aneksu do umowy nr 31/PZS/2022 z 28 stycznia 2022 r. nie było wymagane biorąc pod uwagę fakt, że w ramach przyznanej dotacji celowej efekt rzeczowy zadania został osiągnięty, a koszty zadania ogółem znacznie przewyżyły koszty stanowiące wydatki kwalifikowalne.

Stwierdzono jednak, że Powiat nie dokonał aktualizacji załącznika nr 2 do umowy dotacji z 28 stycznia 2022 r., tj. programu inwestycji – przebudowa drogi nr 1130G, w zakresie planowanego zakresu rzeczowego i efektów rzeczowych inwestycji, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 487-541, 592-600, 634-640)

5. W Starostwie nie została przeprowadzona przez Wojewodę kontrola realizacji badanych zadań.

Natomiast w ramach kontroli kompleksowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w 2023 r. sprawdzono rozliczenie dotacji celowej na przebudowę drogi nr 1130G. W protokole kontroli stwierdzono, że dotację rozliczono zgodnie z umową.

W Starostwie nie przeprowadzono audytu i kontroli wewnętrznej w zakresie realizacji zadań w ramach Programu. W planie audytu na 2022 r. ujęto zadanie pn. „Realizacja inwestycji drogowych ze środków zewnętrznych”, od którego odstąpiono ze względu na spowodowane pandemią COVID-19 wydłużenie realizacji pozostałych zadań. Powyższe zadanie nie znalazło się w planie audytu na 2023 r. Jak wyjaśnił audytor wewnętrzny, ww. zadania nie ujęto w planie na kolejny rok, ponieważ jego realizacja nie została rozpoczęta w 2022 r., natomiast do planu na kolejny rok wpisano obszary, których poziom ryzyka określono jako wysoki oraz w ramach dostępności czasowej, zadania których poziom ryzyka określono jako średni.

W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpłynęły skargi dotyczące zadań Powiatu realizowanych w ramach Programu.

(akta kontroli str. 542-566)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starostwo nie zrealizowało działań informacyjnych polegających na zamieszczeniu na profilu Powiatu w internetowym serwisie społecznościowym (Facebook) informacji: w okresie od 14 marca 2022 r.¹⁹ o przebudowie drogi nr 1130G²⁰, od 2 kwietnia 2023 r.²¹ o przebudowie drogi nr 1142G²² oraz od 4 października 2023 r.²³ o koncepcji rozwoju tras rowerowych²⁴, które dofinansowano z budżetu państwa, co było niezgodne z § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych.

Kierownik (od 1 kwietnia 2022 r.) oraz była Kierownik Oddziału Promocji (do 15 kwietnia 2019 r.), które były odpowiedzialne za bieżące monitorowanie i aktualizowanie treści zamieszczanych m.in. na profilu Powiatu w internetowym serwisie społecznościowym zgodnie wyjaśniły, że niepublikowanie informacji na portalu Facebook wynikało z nieprzekazania przez pracowników WRPI wskazanych do publikacji informacji.

Zastępca Naczelnika WRPI, który odpowiadał za przekazanie do publikacji informacji do Oddziału Promocji potwierdził, że brak opublikowania ww. informacji wynikał z niedopatrzenia.

W wyniku kontroli NIK opublikowano 27 grudnia 2023 r. na profilu Powiatu w internetowym serwisie społecznościowym posty na temat trzech zadań realizowanych w ramach Programu.

(akta kontroli str. 346-362, 477-486, 567-574, 582-589, 618-633)

2. Nie zaktualizowano programu inwestycji (załącznik nr 2 do umowy dotacji z 28 stycznia 2022 r.), mimo że zmienił się planowany zakres rzeczowy i efekty rzeczowe przebudowy drogi nr 1130G²⁵, co NIK ocenia jako nierzetelność. W § 2 ust. 6 ww. umowy Powiat został zobowiązany do realizacji zadania m.in. zgodnie

¹⁹ Zgodnie z § 7 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych, termin liczony 45 dni od daty podpisania umowy nr 31/PZS/2022 z 28 stycznia 2022 r.

²⁰ Na realizację zadania wydano 6360,2 tys. zł, w tym ze środków dotacji 3500,0 tys. zł.

²¹ Zgodnie z § 7 ust. 4 pkt. 2 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych termin liczony 45 dni od daty podpisania umowy nr 50/PZS/2023 z 16 lutego 2023 r..

²² Na realizację zadania wydano 3868,6 tys. zł, w tym ze środków dotacji 3094,9 tys. zł.

²³ Zgodnie z § 7 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych termin liczony 45 dni od daty podpisania umowy nr 58/PZS/2023 z 20 sierpnia 2023 r.

²⁴ Na realizację zadania wydano 109,5 tys. zł, w tym ze środków dotacji 87,6 tys. zł.

²⁵ Na realizację zadania wydano 6360,2 tys. zł, w tym ze środków dotacji 3500,0 tys. zł.

z programem inwestycji. Pomimo że planowana długość przebudowywanej drogi była krótsza o 0,19 km od określonej w ww. programie, o czym Zarząd Dróg poinformował Starostwo w dniu 13 lipca 2022 r., to do czasu rozliczenia zakończonego zadania, tj. do 13 września 2022 r.²⁶, nie zaktualizowano programu inwestycji. Przy aktualizacji tego programu, zgodnie z § 2 ust. 7 umowy, nie było konieczności sporządzenia aneksu do umowy dotacji.

Zastępca Naczelnika WRPI, który odpowiadał za przygotowanie i weryfikację wniosków aplikacyjnych o dofinansowanie projektów wyjaśnił, że różnica między wartością wskaźnika planowanego różna od wartości wskaźnika zrealizowanego odcinka drogi, była spowodowana ograniczeniem przebudowy drogi 1130G w związku z planowaną inwestycją dotyczącą przebudowy linii kolejowej 202 w obrębie stacji Jezierzycy. Natomiast z treści instrukcji przekazanej pocztą elektroniczną w dniu 27 czerwca 2022 r., przez pracownika Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu Wojewódzkiego, wynikało że w sytuacji konieczności zmiany mierników należy przygotować i zaktualizować tabelę wskaźników, zgodnie ze wzorem przekazywanym przy podpisaniu umowy dotacji, z zaznaczeniem innym kolorem nowej wartości, która ulega zmianie, co też zostało zrealizowane.

(akta kontroli str. 487-541, 567-574, 582-589, 641-652)

W ocenie NIK realizacja powyższych wytycznych pracownika Urzędu Wojewódzkiego nie usprawiedliwia braku aktualizacji programu inwestycji, w przypadku zmiany jej zakresu rzeczowego i efektów. W myśl bowiem postanowień umowy dotacji, zadanie należało realizować zgodnie z programem inwestycji.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga W przypadku niewykonywania przez Powiat obowiązków w zakresie informowania o przyznanych dotacjach albo wykonywania ich niezgodnie z rozporządzeniem w sprawie działań informacyjnych, Wojewoda może, na podstawie § 6 ust. 4 umów dotacji²⁷, naliczyć Powiatowi karę umowną w wysokości 1% wartości dofinansowania za każdy miesiąc niezrealizowania tych obowiązków.

Wniosek Dokonywania aktualizacji programu inwestycji, w przypadku zmian w zakresie planowanego zakresu rzeczowego i efektów rzeczowych.

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.

²⁶ Data przesłania Wojewodzie rozliczenia inwestycji finansowej ze środków budżetu państwa zakończonej w roku 2022.

²⁷ Zawartych w dniach 28 stycznia 2022 r., 16 lutego 2023 r. oraz 20 sierpnia 2023 r.

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 19 kwietnia 2024 r.

Kontroler
Beata Smyk
starszy inspektor kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor
z up. Dariusz Jurczuk
p.o. Wicedyrektor
/podpisano elektronicznie/

.....
podpis