



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.411.2.8.2023

Pan
Mariusz Ożarek
Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Słupsku
Zarząd Dróg Powiatowych w Słupsku
ul. Słoneczna 16e
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	Zarząd Dróg Powiatowych w Słupsku, ul. Słoneczna 16e, 76-200 Słupsk (dalej: „Zarząd Dróg”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Ożarek, Dyrektor Zarządu Dróg, od 1 grudnia 2006 r. (dalej: „Dyrektor”).
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	Anna Koszykowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr LGD/179/2023 z 9 listopada 2023 r. i nr LGD/23/2024 z 14 lutego 2024 r. (akta kontroli str. 1-24)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zarząd Dróg realizował dwa zadania powiatu słupskiego (dalej: „Powiat”) 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 10 218,8 tys. zł:

- pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1130G stanowiącej dojazd do węzłów drogowych S6 (Gmina Słupsk)” – dalej: „przebudowa drogi nr 1130G” (wydatki – 6350,2 tys. zł, w tym z dotacji – 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 dotacji – 3094,9 tys. zł).

Zarząd Dróg przekazał Starostwu Powiatowemu w Słupsku (dalej: „Starostwo”) rzetelne dane niezbędne do przedłożenia Wojewodzie Pomorskiemu (dalej: „Wojewoda”), przez Powiat, wniosków o dofinansowanie ww. zadań.

Postępowania o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie zadań przeprowadzono zgodnie z przepisami, w sposób zapewniający wybór najkorzystniejszej oferty. Zarząd Dróg nie zamieścił w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej: „BZP”) ogłoszenia o wykonaniu umowy na przebudowę drogi nr 1130G.

Zarząd Dróg wykorzystał środki publiczne oraz realizował zadania zgodnie z postanowieniami umów zawartych przez Powiat z Wojewodą oraz Programu. W przypadku zakończonej przebudowy drogi nr 1130G nie osiągnięto jednak w pełni zakładanych efektów. Przebudowano odcinek drogi na długości 4,56 km, zamiast 4,75 km (mniej o 0,19 km). Było to spowodowane rozpoczęciem przez PKP Polskie Linie

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.

Kolejowe inwestycji, której zakres obejmował m.in. przebudowę ww. drogi na odcinku 0,19 km przy przejeździe kolejowym w Jezierzycach. Kierując się przesłankami ekonomicznymi Zarząd Dróg zdecydował o skróceniu odcinka przebudowywanej drogi o 0,19 km, o czym poinformował Zarząd Powiatu. Środki finansowe za roboty niezrealizowane przesunięto na wykonanie robót dodatkowych w ramach inwestycji.

Przebudowa drogi nr 1142G była w trakcie realizacji.

Zachowany został udział dotacji celowej z budżetu państwa w finansowaniu wydatków kwalifikowalnych zakończonego zadania (przebudowa drogi 1130G), a także w poszczególnych latach realizacji dwóch zadań, który nie przekroczył 80%.

Zarząd Dróg nie prowadził wymaganej wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków dokonanych ze środków dotacji z budżetu państwa na przebudowę drogi nr 1130G.

Prawidłowo realizował natomiast działania informacyjne dotyczące dofinansowania z budżetu państwa realizacji dwóch zadań w ramach Programu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Zarząd Dróg był samorządową jednostką budżetową Powiatu, podległą Zarządowi Powiatu, utworzoną⁴ do wykonywania zadań Powiatu w zakresie dróg publicznych. Na podstawie uchwały nr 124/2011 Zarządu Powiatu z dnia 10 listopada 2011 r. ustalono regulamin organizacyjny Zarządu Dróg⁵ (dalej: „regulamin organizacyjny”). Zgodnie z postanowieniami tego regulaminu Zarząd Dróg m.in. prowadzi obsługę finansowo-księgową realizowanych przez siebie zadań (§ 7 ust. 3).

(akta kontroli str. 36-56, 61)

W okresie objętym kontrolą Zarząd Dróg nie składał Wojewodzie wniosków o udzielenie dotacji celowej na zadania w ramach Programu. Przekazywał natomiast do Starostwa dane (opisy techniczne, zakres prac oraz ich koszty, bez informacji o podziale na koszty kwalifikowane i niekwalifikowane) niezbędne do przedłożenia przez Powiat, Wojewodzie, dwóch wniosków o udzielenie dotacji w ramach Programu:

- 1) w dniach: 31 października 2019 r., 6 i 21 lutego, 2 marca 2020 r., 8 kwietnia 2021 r. dane do wniosku o dofinansowanie przebudowy drogi nr 1130G,
- 2) w dniach: 24 lutego, 20 i 21 kwietnia, 23 czerwca i 30 sierpnia 2023 r. dane do wniosku o dofinansowanie przebudowy drogi nr 1142G.

(akta kontroli str. 70-114, 468-471)

Badaniem objęto wybrane dane przekazane przez Zarząd Dróg do Starostwa, niezbędne do sporządzenia wniosków o udzielenie Powiatowi dotacji w ramach Programu, które obejmowały: wykonanie ciągu pieszo-rowerowego przy drodze nr 1130G, oznakowanie poziome i pionowe drogi nr 1130G oraz wykonanie jezdni i konstrukcji zjazdów drogi nr 1142G.

Przekazane dane były zgodne z posiadanymi przez Zarząd Dróg: dokumentacją techniczną, Programem Funkcjonalno-Użytkowym z lutego 2020 r. oraz Projektem zagospodarowania terenu „Przebudowa drogi powiatowej nr 1142G na odcinku Bobrowniki – Grapice” z 3 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 639-652)

⁴ Uchwała nr III/17/98 Rady Powiatu Słupskiego z 29 grudnia 1998 r. w sprawie powołania Zarządu Dróg Powiatowych w Słupsku.

⁵ Regulamin organizacyjny zmieniony uchwałami Zarządu Powiatu Słupskiego: nr 129/2019 z dnia 30 października 2019 r. oraz nr 6/2021 z dnia 21 stycznia 2021 r.

Naczelnik Wydziału Rozwoju Powiatu i Inwestycji Starostwa poinformowała NIK, że wnioski Powiatu o dofinansowanie zadań były każdorazowo uzgadniane z Zarządem Dróg. Współpraca obejmowała nie tylko korespondencję papierową, ale opierała się również na bieżącej komunikacji elektronicznej, telefonicznej oraz spotkaniach.

(akta kontroli str. 115-122)

2. W okresie objętym kontrolą zawarte zostały trzy umowy pomiędzy Wojewodą a Powiatem na dofinansowanie realizacji dwóch zadań w ramach Programu, których kopie otrzymał Zarząd Dróg:

- a) nr 18/PZS/2021 z 30 maja 2021 r. w sprawie udzielenia, przekazania i rozliczenia dotacji celowej na przebudowę drogi nr 1130G, zmienionej aneksami: nr 1 z 1 lipca i nr 2 z 2 października 2021 r.,
- b) nr 31/PZS/2022 z 28 stycznia 2022 r. w sprawie udzielenia, przekazania i rozliczenia dotacji celowej na przebudowę drogi nr 1130G, zmienionej aneksem nr 1 z 22 czerwca 2022 r.,
- c) nr 58/PZS/2023 z 20 sierpnia 2023 r. w sprawie udzielenia, przekazania i rozliczenia dotacji celowej na przebudowę drogi nr 1142G.

(akta kontroli str. 414-438, 441-452 959-960)

Zarząd Dróg nie występował do Wojewody ani do Starostwa o zmiany zawartych umów na dofinansowanie.

(akta kontroli str. 468-472)

3. W okresie objętym kontrolą na realizację dwóch zadań Zarząd Dróg wydatkował łącznie - 10 218,8 tys. zł, z tego: na przebudowę drogi nr 1130G – 6350,2 tys. zł (umowa z 30 maja 2021 r. - 2841,1 tys. zł i umowa z 28 stycznia 2022 r. - 3509,1 tys. zł) oraz na przebudowę drogi 1142G – 3868,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 537-541)

3.1. W celu realizacji zadań Powiat zawarł porozumienia:

- w dniu 29 stycznia 2020 r. z Gminą Słupsk w sprawie udzielenia Powiatowi pomocy finansowej w formie dotacji celowej w wysokości 10% poniesionych wydatków na realizację zadania inwestycyjnego dot. przebudowy drogi powiatowej nr 1130G,
- w dniu 30 grudnia 2021 r. z Gminą Potęgowo w sprawie udzielenia pomocy finansowej w formie dotacji celowej w wysokości 10% poniesionych wydatków na realizację zadania inwestycyjnego dot. przebudowy drogi powiatowej nr 1142G odcinek: granica Gminy Grapiczki-Grapice – skrzyżowanie z drogą powiatową nr 1179G,
- w dniu 25 października 2022 r. z Gminą Damnica w sprawie udzielenia pomocy finansowej w formie dotacji celowej w wysokości do 10% poniesionych wydatków na realizację zadań inwestycyjnych dot. przebudowy drogi powiatowej nr 1142G, 1135G i 1139G.

(akta kontroli str. 200-226)

Na przebudowę drogi nr 1130G wydano ogółem 6350,2 tys. zł, z tego:

- w 2021 r. – 2841,1 tys. zł, z tego: środki dotacji z budżetu państwa – 1750,0 tys. zł i środki własne – 1091,1 tys. zł⁶ (w tym: środki Powiatu – 177,5 tys. zł i środki Gminy Słupsk – 913,6 tys. zł),

⁶ Uchwała nr XXX/330/2020 Rady Gminy Słupsk z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowi Słupskiemu na przebudowę drogi powiatowej nr 1130G na odcinku Siemianice-Jezierzyce (Gmina Słupsk), zmienioną Uchwałą nr XXXVII/417/2021 z dnia 28 lipca 2021 r., Uchwałą nr XLII/493/2021 z dnia 21 grudnia 2021 r. Uchwałą nr XLIX/564/2022 z dnia 30 czerwca 2022 r. Uchwała nr XV/146/2029 Rady Powiatu Słupskiego z dnia 10 grudnia 2019 r. w sprawie zawarcia umowy z Gminą Słupsk na realizację zadania pn. "Przebudowa drogi powiatowej nr 1130G stanowiącej dojazd do węzłów drogowych S6 (Gmina Słupsk)",

- w 2022 r. – 3509,1 tys. zł, z tego: środki dotacji – 1750,0 tys. zł i środki własne 1759,1 tys. zł (w tym: środki Powiatu – 1247,6 tys. zł i środki gminy Słupsk – 511,5 tys. zł).

Na przebudowę drogi 1142G wydano w 2023 r. – 3868,6 tys. zł (z planowanych 6189,8 tys. zł), z tego: środki dotacji z budżetu państwa – 3094,9 tys. zł i środki własne w łącznej kwocie 773,7 tys. zł (z planowanych 1547,5 tys. zł, z tego: środki Powiatu 773,7 tys. zł, środki gmin Potęgowo⁷ – 409,3 tys. zł i Damnica⁸ – 364,5 tys. zł).

Na 2024 r. zaplanowano wydatki:

- z dotacji z budżetu państwa – 17 810,2 tys. zł,
 - ze środków własnych w łącznej kwocie – 4452,6 tys. zł (środki Powiatu – 2226,3 tys. zł oraz gmin Potęgowo – 1090,7 tys. zł i Damnica – 1135,6 tys. zł).
- (akta kontroli str. 235-236, 518, 732, 926-949)

3.2. Zarząd Dróg nie prowadził wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków dokonanych z dotacji z budżetu państwa (w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych na przebudowę drogi nr 1130G), co opisano w pkt 1 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Dla wydatków na przebudowę drogi 1142G ewidencję zaprowadzono w trakcie kontroli NIK (pierwszy wydatek poniesiono 20 grudnia 2023 r.).

(akta kontroli str. 593-596)

3.3. Wnioski o przekazanie środków dotacji były przekazywane Wojewodzie przez Starostwo. W celu otrzymania środków finansowych na zapłatę wykonawcom wynagrodzenia za wykonane prace Zarząd Dróg przekazywał do Starostwa skany faktur i protokołów odbioru robót.

Zarząd Dróg przed zapłatą za wykonane roboty otrzymywał od Powiatu środki dotacji oraz środki własne na zadania inwestycyjne:

- na przebudowę drogi 1130G w sześciu transzach – ogółem 6350,2 tys. zł: w 2021 r. w trzech (łącznie 2841,1 tys. zł) i w 2022 r. w trzech (3509,1 tys. zł),
- na przebudowę drogi nr 1142G w dwóch transzach w 2023 r. (łącznie 3868,6 tys. zł).

Po otrzymaniu środków Zarząd Dróg realizował płatności wynikające z faktur wystawionych przez wykonawców.

(akta kontroli str. 717-727)

3.4. Otrzymane środki dotacji w kwocie 6594,9 tys. zł na przebudowę drogi nr 1130G i drogi nr 1142G były wydatkowane zgodnie z umowami dotacji i Programem, m.in.: były niezbędne do realizacji zadań, zostały poniesione po podpisaniu umów dotacji, nie zostały przeznaczone na refundację wydatków.

(akta kontroli str. 411-412, 473-475, 480, 537-541, 653-714, 732, 751)

3.5. W celu realizacji zadań Zarząd Dróg udzielił (w 2021 r. i w 2023 r.), na podstawie art. 275 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych⁹, tj. w trybie podstawowym, bez przeprowadzenia negocjacji, dwóch zamówień na wykonanie robót budowlanych. Postępowania przeprowadzono zgodnie z przepisami pzp, w szczególności:

- powołano komisje przetargowe zgodnie z art. 53 ust. 2 i 3 ww. ustawy,

zmienioną Uchwałą nr XXIV/236/2020 z dnia 30 grudnia 2020 r., Uchwałą nr XXX/298/2021 z dnia 30 lipca 2021 r., Uchwałą nr XXXIX/384/2022 z dnia 1 marca 2022 r.).

⁷ Uchwała nr LXI/563/2023 Rady Gminy Potęgowo z dnia 28 marca 2023 r.

⁸ Uchwała nr XLVI/429/2023 Rady Gminy Damnica z 28 marca 2023 r.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm. – dalej: „ppz”.

- opracowano specyfikacje warunków zamówienia, dalej: „SWZ” (art. 281 ust.1, 2, 3 i 4),
- publikacja ogłoszeń o zamówieniu odbyła się w sposób określony w art. 269 ust.1,
- wyznaczone terminy składania ofert były zgodne z art. 283, a oferty uznane za ważne złożono przed upływem tych terminów,
- otwarcie ofert nastąpiło w dniach upływu terminów ich składania (art. 222 ust. 1 w zw. z art. 266),
- wyboru ofert dokonano na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SWZ (art. 239 ust. 1 i 2 w zw. z art. 266),
- zawiadomiono wszystkich wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty (art. 253 ust. 1 i 2 w zw. z art. 266),
- z wybranymi wykonawcami zawarto pisemne umowy, z zachowaniem terminów wskazanych w art. 308 ust. 2,
- osoby wykonujące czynności w postępowaniach o udzielenie zamówienia złożyły oświadczenia, o których mowa w art. 56,
- zamówienia nie były podzielone na części (art. 91),
- wykonawcy wnieśli w odpowiednich terminach i kwotach zabezpieczenie należytego wykonania umów, zgodnie z art. 449 ust. 3,
- zamawiający nie zamieścił ogłoszenia o wykonaniu umowy na przebudowę drogi nr 1130G w BZP (art. 448), co opisano w pkt 2 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 753-756, 844-847, 858-863)

3.6. Udział dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie realizacji zadań wyniósł nie więcej niż 80% ich kosztów kwalifikowalnych w całym okresie realizacji inwestycji oraz w każdym roku budżetowym, zgodnie z § 2 ust. 2 umów zawartych z Wojewodą oraz postanowieniami rozdziału 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),
- 2) na dofinansowanie w 2022 r. przebudowy drogi nr 1130G wydano ze środków dotacji 1750,0 tys. zł, co stanowiło 62% całkowitych kosztów inwestycji (2841,1 tys. zł),
- 3) na dofinansowanie w 2023 r. przebudowy drogi nr 1142G wydano ze środków dotacji 3094,9 tys. zł, co stanowiło 80% całkowitych kosztów inwestycji (3868,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 518, 537-541)

3.7. Zadanie dotyczące przebudowy drogi nr 1130G w części nie zostało zrealizowane zgodnie z Programem Inwestycji¹⁰ (poprzedzonym projektem wniosku przygotowanym przez Zarząd Dróg). W planowanym zakresie rzeczowym inwestycji zaplanowane zostały prace polegające na przebudowie ww. drogi na odcinku o długości 4,75 km (od miejscowości Siemianice do miejscowości Jezierzycy). Z rozliczenia tej inwestycji wynikało natomiast, że rzeczywista długość przebudowanej drogi była mniejsza o 0,19 km niż planowana, tj. określona w załączniku nr 2 do umowy dotacji, co stanowiło realizację zadania na poziomie 96,0%.

Z oświadczenia Zastępcy Dyrektora Zarządu Dróg wynikało, że w toku realizacji inwestycji, która pierwotnie obejmowała przebudowę odcinka drogi powiatowej o długości 4,75 km, zdecydowano o skróceniu modernizowanego odcinka do długości

¹⁰ Załącznik nr 2 do umowy nr 18/PZS/2021 z dnia 30 maja 2021 r. w sprawie udzielenia dotacji celowej na realizację zadania pn. Przebudowa drogi powiatowej 1130G stanowiącej dojazd do węzłów drogowych S6 (Gmina Słupsk).

4,56 km. Zarząd Dróg posiadał informację o zakresie przebudowy linii kolejowej 202 przecinającej drogę 1130G. Dokumentacja projektowa PKP Polskie Linie Kolejowe dotycząca przebudowy ww. linii w obrębie stacji Jezierzycy w ciągu drogi nr 1130G została pozytywnie zaopiniowana przez Zarząd Dróg w dniu 6 marca 2019 r. Jednak w chwili ogłaszania w 2021 r. przez Zarząd Dróg przetargu na przebudowę ww. drogi powiatowej nie był znany termin realizacji tej inwestycji przez PKP Polskie Linie Kolejowe. Z tego względu zasadnym było ujęcie w zakresie przebudowy drogi nr 1130G również jej odcinka o długości 0,19 km, który obejmował przebudowę ww. drogi przy przejeździe kolejowym w Jezierzycach. Dopiero w toku realizacji inwestycji jesienią 2021 r. pojawiły się informacje o planowanym przez PKP przetargu na roboty budowlane, który ostatecznie ogłoszono 22 lutego 2022 r. W związku z powyższym, Zarząd Dróg kierując się przesłankami ekonomicznymi zdecydował o skróceniu o 0,19 km odcinka drogi 1130G, który objęto przebudową w ramach inwestycji PKP. Środki finansowe za roboty niewykonane przesunięto na wykonanie dodatkowych robót na skróconym odcinku drogi.

O powyższych zmianach Zarząd Dróg poinformował pismem z 26 maja 2022 r. Zarząd Powiatu.

Zadanie dotyczące przebudowy drogi nr 1142G było w trakcie realizacji. Dotychczasowy zakres wykonania zadania były zgodny z harmonogramem realizacji inwestycji stanowiącym załącznik nr 2 do umowy dotacji.

(akta kontroli str. 74, 425-427, 475, 962-964, 975-982)

3.8. W wyniku badania zgodności realizacji przebudowy drogi nr 1130G i drogi nr 1142G z harmonogramami rzeczowo-finansowymi, stanowiącymi załączniki do umów dotacji stwierdzono, że według:

- harmonogramu rzeczowo-finansowego wykonawcy robót zadania dot. przebudowy drogi 1130G, planowana wartość zadania wynosiła 4619,7 tys. zł netto a wartość zrealizowana łącznie – 5162,8 tys. zł netto (w tym w 2021 r. – 2309,8 tys. zł netto, w 2022 r. – 2853,0 tys. zł netto). Różnica w wysokości 543,1 tys. zł netto (668,0 tys. zł brutto) wynikała z wystąpienia wykonawcy robót w sprawie uzasadnionego zwiększenia należnego wynagrodzenia w związku z gwałtownym i znacznym wzrostem cen materiałów budowlanych. Zarząd Dróg zwrócił się do Zarządu Powiatu o akceptację zmiany umowy w tym zakresie poprzez zwiększenie na ten cel środków w budżecie; co zostało zawarte w aneksie nr 5 z dnia 27 czerwca 2022 r. do umowy z wykonawcą. Protokół odbioru robót budowlanych został spisany 12 lipca 2022 r. Powyższe wydatki w kwocie – 668,0 tys. zł uznane przez Zarząd Dróg jako niekwalifikowalne, pokryte zostały środkami Powiatu w kwocie 334,0 tys. zł i gminy Słupsk w kwocie – 334,0 tys. zł.,
- harmonogramu rzeczowo-finansowego wykonawcy przebudowy drogi nr 1142G, planowana kwota wydatków na zadanie w 2023 r. wynosiła 6290,4 tys. zł, a zrealizowana została w kwocie 3145,2 tys. zł netto, 3868,6 tys. zł brutto (termin wykonania zadania upływa 12 października 2024 r.).

(akta kontroli str. 473-486, 673-674, 751, 760-782, 853-857)

3.9. W wyniku realizacji zadania dot. przebudowy drogi nr 1130G osiągnięto zakładane efekty, które określono w Programie Inwestycji tj.:

- przebudowano jedno skrzyżowanie z drogami powiatowymi,
- wybudowano ciąg dla pieszych o długości - 0,162 km,
- wybudowano ciąg pieszo-rowerowy o długości – 4,00 km.

Nie osiągnięto natomiast zakładanego efektu w zakresie długości przebudowanej drogi nr 1130G – 4,75 km, gdyż nie przebudowano jej odcinka o długości 0,19 km, z przyczyn opisanych w pkt 3.7 wystąpienia pokontrolnego.

Przebudowa drogi nr 1142G było w trakcie realizacji. Do końca 2023 r. wykonano prace przygotowawcze (roboty przygotowawcze, roboty rozbiórkowe, roboty ziemne, konstrukcja jezdni) o łącznej wartości 3868,6 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 411-412, 463-465, 855-857)

3.10. Zarząd Dróg na bieżąco (do czterech dni od dnia zaistnienia zdarzenia) przekazywał Powiatowi informacje, o których mowa w § 4 ust. 1 umów dotacji:

- o wszczęciu postępowań przetargowych związanych bezpośrednio z wydatkowaniem dotacji na zadania objęte umowami dotacji,
- o rozstrzygnięciu ww. postępowań (wyborze wykonawców),
- o podpisaniu umów z wykonawcami.

(akta kontroli str. 753-756, 844-847, 885-892, 974)

3.11. Zarząd Dróg prawidłowo wypełniał obowiązki informacyjne dotyczące dofinansowania z budżetu państwa realizacji zadań, zgodnie z zasadami Programu, postanowieniami umów dotacji oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych¹¹. Ustalono, że obowiązek ten był realizowany przez wykonawców w ramach zawartych umów na roboty budowlane. Umieszczono łącznie trzy tablice informacyjne o wymiarach 180 x 120 cm: dwie o przebudowie drogi nr 1130G i jedną o przebudowie drogi nr 1142G. Zgodnie z § 5 ust. 1¹² ww. rozporządzenia tablice zawierały dane: barwy Rzeczypospolitej Polskiej, wizerunek godła Rzeczypospolitej Polskiej, informację o dofinansowaniu z budżetu państwa, nazwę programu, nazwę zadania, wartość dofinansowania i całkowitą wartość zadania (obowiązek do 14 sierpnia 2023 r.) oraz datę podpisania umowy o dofinansowanie zadania.

Działania informacyjne, o których mowa w § 2 pkt 3 ww. rozporządzenia, realizowało Starostwo.

(akta kontroli str. 115-122, 871-884, 893-900)

3.12. Według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r. trwałość przebudowanej drogi nr 1130G w ramach Programu została dochowana. Przebudowa drogi nr 1142G była w trakcie realizacji.

(akta kontroli str. 733-746, 783-799, 871-879, 893-900)

4. W okresie objętym kontrolą Zarząd Dróg nie przekazywał Wojewodzie:

- informacji o postępie rzeczowo-finansowym w ramach zadania,
- sprawozdań z wykorzystania dotacji celowych z budżetu państwa w danym roku za okres od początku realizacji zadań oraz za dany rok,
- rozliczenia zakończenia inwestycji,

a powyższe obowiązki realizowane były przez Starostwo.

Natomiast Zarząd Dróg przekazywał do Starostwa rozliczenia częściowe wykonania robót: 27 października i 7 grudnia 2021 r., 18 lipca 2022 r., do których dołączone były: faktury, protokoły z odbioru robót, umowa wraz z aneksami.

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 953, ze zm.).

¹² Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych - Tablica informacyjna, o której mowa w § 2 pkt 1 zawiera: barwy Rzeczypospolitej Polskiej i wizerunek godła Rzeczypospolitej Polskiej, informację o dofinansowaniu z budżetu państwa, nazwę programu, nazwę zadania, wartość dofinansowania i całkowitą wartość zadania (obowiązek do 14 sierpnia 2023 r.), datę podpisania umowy o dofinansowanie zadania obowiązek (od 15 sierpnia 2023 r. - § 5 ust. 1 pkt 5 dodany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 lipca 2023 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane z budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1471).

Naczelnik Wydziału Rozwoju Powiatu i Inwestycji Starostwa wyjaśniła, że obowiązki dotyczące rozliczenia wykorzystania dotacji były realizowane w oparciu o dane przekazywane przez Zarząd Dróg, np. faktury, protokoły odbioru.

(akta kontroli str. 115-122, 468-472, 901-903)

5. W Zarządzie Dróg nie była przeprowadzana kontrola realizacji badanych zadań. W tym zakresie nie zostały również przeprowadzone audyty i kontrole wewnętrzne.

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

(akta kontroli str. 115-122, 908-911, 968)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zarząd Dróg nie prowadził wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków dokonanych ze środków dotacji na przebudowę drogi nr 1130G¹³ (w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych), co było niezgodne z art. 152 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴ oraz § 3 ust. 7 umowy dotacji.

Główna księgowa Zarządu Dróg odpowiedzialna za prowadzenie rachunkowości wyjaśniła, że jednostka nie prowadziła wyodrębnionej ewidencji księgowej, ponieważ nie otrzymała wytycznych w celu jej wprowadzenia, a ewidencja księgowa wydatków na to zadanie odbywała się na zasadach obowiązujących w Zarządzie Dróg.

W przyjętych przez Zarząd Dróg zasadach (polityce) rachunkowości wprowadzonych zarządzeniem Dyrektora Zarządu Dróg nr 45/2010 ZDP z dnia 31 grudnia 2010 r., nie przewidziano zasad wyodrębniania ewidencji księgowej w przypadku ewentualnego występowania takich zdarzeń.

W ocenie NIK wyjaśnienia Głównej księgowej Zarządu Dróg nie mogą stanowić uzasadnienia do niewyodrębnienia takiej ewidencji. Skoro na podstawie regulaminu organizacyjnego Zarząd Dróg prowadził obsługę finansowo-księgową realizowanych przez siebie zadań, a obowiązek wyodrębnienia ewidencji wydatków wynikał z postanowień umów dotacji, to Zarząd Dróg zobowiązany był do prawidłowej jego realizacji.

Dodać należy, iż Zarząd Dróg otrzymał kopie ww. umów: w dniu 9 czerwca 2021 r. kopię umowy nr 18/PZS/2021, a 2 lutego 2022 r. – kopię umowy nr 31/PZS/2022.

Ponadto Skarbnik Powiatu w wyjaśnieniu potwierdziła, że obowiązek wynikający § 3 ust. 7 umów dotacji w zakresie wyodrębnienia ewidencji księgowej wydatków dokonywanych ze środków dotacji powinien wypełniać pracownik działu księgowości zatrudniony w jednostce powiatowej realizującej zadanie, tj. w Zarządzie Dróg.

¹³ W kwocie 3500,0 tys. zł.

¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

W wyniku kontroli NIK dla przebudowy drogi nr 1142G Zarząd Dróg wprowadził wyodrębnioną ewidencję wydatków. Dokonano przy tym odpowiednich zmian w polityce rachunkowości Zarządu Dróg, w której wskazano, że do projektów realizowanych ze środków współfinansowanych z instytucji zewnętrznych (dotacji) wydatkowanie środków prowadzone będzie według zasad określonych w zarządzeniach dotyczących zasad prowadzenia wyodrębnionych ksiąg rachunkowych w postaci kodu (oddzielnego dziennika na każdy projekt).

(akta kontroli str. 65, 542-607, 969-973)

2. Zarząd Dróg nie zamieścił w BZP ogłoszenia o wykonaniu umowy na przebudowę drogi nr 1130G, co było niezgodne z art. 448 pzp, który stanowi, że zamawiający, w terminie 30 dni od wykonania umowy, zamieszcza w BZP ogłoszenie o wykonaniu umowy, na zasadach określonych w dziale III rozdziale 2 pzp.

Specjalista w Sekcji Inwestycji i Zamówień Publicznych, odpowiedzialny za umieszczanie ogłoszeń w BZP, a także Kierownik tej Sekcji, odpowiedzialna za nadzór nad pracą powyższego pracownika wyjaśnili, że przyczyną niedopełnienia ww. obowiązku było zapomnienie spowodowane wykonywaniem dużej ilości obowiązków służbowych w pilnym tempie.

W wyniku kontroli NIK (w dniu 21 grudnia 2023 r.) Zarząd Dróg zamieścił w BZP ogłoszenie o wykonaniu ww. umowy.

(akta kontroli str. 66-69, 753-756, 858-867)

IV. Uwagi i wnioski

Uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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.

Gdańsk, dnia 11 marca 2024 r.

Kontroler

Anna Koszykowska

główny specjalista kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

z up


p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
podpis