



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.005.01.2020

Pan Adrian Czubak  
Wojewoda Opolski  
Opolski Urząd Wojewódzki  
ul. Piastowska 14, 45-082 Opole

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/005 – Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu  
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole  
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44  
lop@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Opolski Urząd Wojewódzki <sup>1</sup> , ul. Piastowska 14, 45-082 Opole                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Adrian Czubak, Wojewoda Opolski, od 9 grudnia 2015 r. <sup>2</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Nabór i ocena wniosków oraz realizacja umów na projekty drogowe współfinansowane z Funduszu Dróg Samorządowych</li><li>2. Realizacja postanowień porozumienia zawartego z Ministrem Infrastruktury w sprawie określenia warunków dofinansowania zadań powiatowych i gminnych z Funduszu Dróg Samorządowych</li></ol>         |
| Okres objęty kontrolą               | Od 1 stycznia 2019 r. do czasu zakończenia kontroli (30 października 2020 r.), z wykorzystaniem danych dotyczących wcześniejszych okresów                                                                                                                                                                                                                             |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Opolu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Kontrolerzy                         | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Damian Mielcarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/37/2020 z 5 czerwca 2020 r.</li><li>2. Marlena Przybylak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/38/2020 z 16 czerwca 2020 r.</li></ol> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-2)</p> |

---

<sup>1</sup> Dalej: Urząd lub OUW.

<sup>2</sup> Dalej: Wojewoda.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200; dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Wojewoda prawidłowo przeprowadzał nabory i oceny wniosków oraz zawierał umowy na realizację zadań drogowych współfinansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych<sup>5</sup>. Prawidłowo wypełniane były także postanowienia porozumienia zawartego z Ministrem Infrastruktury w sprawie określenia warunków dofinansowania zadań powiatowych i gminnych z FDS. Wojewoda podejmował także należyte (właściwe) działania w celu przeprowadzenia naboru i dokonania oceny złożonych wniosków o dofinansowanie. W szczególności niezwłocznie informował jednostki samorządu terytorialnego o umieszczeniu wnioskowanych zadań na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania oraz o zatwierdzeniu tych list przez Prezesa Rady Ministrów. Ponadto zawierał umowy z wnioskodawcami będącymi na zatwierdzonych listach zadań rekomendowanych do dofinansowania oraz rzetelnie i zgodnie z przepisami rozliczał ich realizację. Ustalono także, że należyte wypełniane były obowiązki dotyczące lokowania wolnych środków finansowych, a ponadto terminowo i rzetelnie sporządzano informacje i rozliczenia dotyczące wydatkowania środków Funduszu.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: a/ wykorzystania nieprawidłowych danych do wyliczenia wysokości dofinansowania dla dwóch zadań gminnych (z ośmiu zbadanych ogółem zadań), co spowodowało zawyżenie przyznanych Gminie Biała środków o 967 305,17 zł<sup>6</sup>; b/ stosowania wzorów wniosków i umów o dofinansowanie niezgodnych z przepisami ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych<sup>7</sup>; c/ uchybień formalnych polegających na: braku w jednym ogłoszeniu o naborze informacji o wysokości środków przeznaczonych na zadania wieloletnie, nieterminowym przekazaniu sprawozdania rocznego do Ministerstwa Infrastruktury, nieterminowym zatwierdzeniu jednego rozliczenia zadania, zaniechaniu sporządzenia miesięcznej informacji o braku potrzeby aktualizacji harmonogramu oraz przekazaniu (w dwóch przypadkach) miesięcznej aktualizacji harmonogramu po wymaganym terminie.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>8</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

### 1. Działania Wojewody związane z naborem i oceną wniosków oraz umowami na realizację projektów drogowych współfinansowanych z FDS

#### Opis stanu faktycznego

#### 1.1. Nabór i ocena wniosków

a/ Na podstawie przepisów ustawy o FDS, w okresie objętym kontrolą, Wojewoda przeprowadził trzy nabory wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych, w ramach których złożonych zostało łącznie 282 wnioski (w tym 218 na dofinansowanie zadań gminnych oraz 64 na dofinansowanie zadań powiatowych). W ramach naboru wniosków na 2019 r., ogłoszonego 13 marca 2019 r., złożonych

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dalej: FDS lub Fundusz.

<sup>6</sup> Według ustalonych przez Wojewodę zasad, dofinansowanie dla Gminy Biała powinno wynieść 60%, a przez błędne wyliczenie dochodu własnego na mieszkańca gminy wyniosło 80% wartości zadania.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1430; dalej: ustawa o FDS.

<sup>8</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

zostało 98 wniosków o dofinansowanie<sup>9</sup> (w tym 25 dla zadań powiatowych oraz 73 dla zadań gminnych). W naborze wniosków na 2020 r. (ogłoszonym 26 lipca 2019 r.), złożonych zostało łącznie 79 wniosków o dofinansowanie<sup>10</sup> (w tym 17 dla zadań powiatowych oraz 62 dla zadań gminnych). W naborze wniosków na 2021 r. (ogłoszonym 9 lipca 2020 r.) złożonych zostało 105 wniosków, w tym 22 na zadania powiatowe i 83 na zadania gminne.

Spośród złożonych w 2019 r. 168 wniosków podlegających ocenie (tj. nie wycofanych przez wnioskodawców), 27 zostało rozpatrzonych negatywnie lub pozostawiono je bez rozpatrzenia na etapie kwalifikacji formalnej<sup>11</sup>. Główną przyczyną takiego stanu była niezgodność wnioskowanego zadania z warunkami technicznymi określonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie<sup>12</sup> lub nieprzedłożenie przez wnioskodawców zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 15-16, 468-497, 1532-1537, 1677-1682)

Na listach podstawowych zadań rekomendowanych do dofinansowania w ramach naboru ogłoszonego na 2019 r. znalazło się 17 zadań powiatowych (w tym 4 wieloletnie) oraz 45 zadań gminnych (w tym 4- wieloletnie) na ogólną wartość wynoszącą 129 011 973,80 zł. Zadania gminne miały ogólną wartość wynoszącą 80 881 676,49 zł (w tym zadania wieloletnie – 32 600 349,67 zł), a zadania powiatowe – 48 130 297,31 zł (w tym zadania wieloletnie – 27 790 607,53 zł). Na listach rezerwowych zadań rekomendowanych do dofinansowania w ramach ww. naboru znalazło się 14 zadań gminnych (w tym jedno zadanie wieloletnie) oraz trzy zadania powiatowe (w tym jedno zadanie wieloletnie) na ogólną wartość wynoszącą 30 115 572,02 zł. Zadania gminne umieszczone na listach rezerwowych miały ogólną wartość wynoszącą 14 263 742,43 zł (w tym zadanie wieloletnie – 750 027,73 zł), a zadania powiatowe – 15 851 829,59 zł (w tym zadanie wieloletnie – 7 532 881,40 zł).

(akta kontroli str. 15-16, 498-619)

Na ostatecznej liście podstawowej zadań zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów z ww. naboru na 2019 r. znalazło się 17 zadań powiatowych (w tym 4 wieloletnie) oraz 45 zadań gminnych (w tym 4 wieloletnie) o ogólnej wartości wynoszącej 129 011 973,80 zł. Zadania gminne miały ogólną wartość wynoszącą 80 881 676,49 zł, a zadania powiatowe – 48 130 297,31 zł. Na zatwierdzonych listach rezerwowych zadań w ramach ww. naboru znalazło się 14 zadań gminnych (w tym jedno zadanie wieloletnie) oraz trzy zadania powiatowe (w tym jedno zadanie wieloletnie) o ogólnej wartości wynoszącej 30 115 572,02 zł. Zadania gminne miały ogólną wartość wynoszącą 14 263 742,43 zł (w tym zadanie wieloletnie o wartości 750 027,73 zł), a zadania powiatowe – 15 851 829,59 zł (w tym zadanie wieloletnie – 7 532 881,40 zł).

Żadne z zadań znajdujących się na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania, przesłanych przez Wojewodę, nie zostało usunięte.

(akta kontroli str. 15-16, 498-619)

Na listach podstawowych zadań rekomendowanych do dofinansowania w ramach naboru ogłoszonego na 2020 r. znalazło się 10 zadań powiatowych (w tym 4 wieloletnie) oraz 29 zadań gminnych (w tym 6 umów wieloletnich, z czego 2 nowe oraz 4 z poprzedniego naboru). Zadania gminne miały ogólną wartość wynoszącą

<sup>9</sup> Ocenie poddano 96 wniosków, gdyż dwa zostały wycofane przed ich oceną.

<sup>10</sup> Ocenie poddano 72 wnioski, gdyż siedem zostało wycofanych przed ich oceną.

<sup>11</sup> Tj. 17 wniosków z naboru na 2019 r. (3 na zadania powiatowe i 14 na zadania gminne) oraz 10 wniosków dotyczących zadań gminnych z naboru na 2020 r.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dróg.

74 639 315,67 zł (w tym zadania wieloletnie 34 657 656,42 zł), a zadania powiatowe – 49 273 230,04 zł (w tym zadania wieloletnie – 27 790 607,53 zł). Na listach rezerwowych zadań rekomendowanych do dofinansowania w ramach ww. naboru znalazło się 16 zadań gminnych (wszystkie jednoroczne) oraz 11 zadań powiatowych (w tym jedno zadanie wieloletnie) o ogólnej wartości wynoszącej 51 661 038,83 zł. Zadania gminne miały ogólną wartość wynoszącą 15 309 949,43 zł, a zadania powiatowe – 36 351 089,40 zł (w tym zadanie wieloletnie o wartości 8 557 337,86 zł).

(akta kontroli str. 15-16, 468-619)

Na ostatecznej liście podstawowej zadań zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów z ww. naboru na 2020 r. znalazło się 10 zadań powiatowych (w tym 4 wieloletnie) oraz 29 zadań gminnych (w tym 6 zadań wieloletnich, z czego 4 kontynuowane i 2 nowe). Zadania gminne miały ogólną wartość 74 639 315,67 zł (w tym zadania wieloletnie 34 657 656,42 zł), a zadania powiatowe – 49 100 259,45 zł (w tym zadania wieloletnie o ogólnej wartości wynoszącej 27 617 636,94 zł).

Na listach rezerwowych zadań, zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów, w ramach ww. naboru znalazło się 16 zadań gminnych (wszystkie jednoroczne) oraz 11 zadań powiatowych (w tym jedno zadanie wieloletnie) o ogólnej wartości wynoszącej 51 661 038,83 zł. Zadania gminne miały ogólną wartość wynoszącą 15 309 949,43 zł, a zadania powiatowe – 36 351 089,40 zł (w tym zadanie wieloletnie o wartości 8 557 337,86 zł).

(akta kontroli str. 15-16, 512-515, 603-605)

W związku z tym, że przepisy ustawy o FDS dopuszczały dofinansowanie inwestycji samorządowych pierwotnie zakwalifikowanych do dofinansowania w ramach *Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019* (PRGiPID)<sup>13</sup>, Wojewoda, na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy o FDS, sporządził i przekazał<sup>14</sup> Ministrowi Infrastruktury ostateczne listy zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków FDS. Na listach podstawowych przekazanych do zatwierdzenia znalazło się 12 zadań powiatowych oraz 25 zadań gminnych o przewidywanej wysokości dofinansowania wynoszącej łącznie 46 483 386 zł<sup>15</sup>. Dla wszystkich zadań wskazanych na ww. listach (zarówno powiatowych jak i gminnych) określono jednolity 50% udział dofinansowania ze środków FDS. W ramach tego naboru nie sporządzono list rezerwowych. Prezes Rady Ministrów zatwierdził ww. listy w kwotach i liczbach zadań rekomendowanych do dofinansowania<sup>16</sup>.

(akta kontroli str. 88-95)

b/ Wojewoda w latach 2019-2020 otrzymał od Ministra Infrastruktury trzy informacje (28 lutego 2019 r., 22 lipca 2019 r. oraz z 1 lipca 2020 r.) o przewidywanej na lata 2019, 2020 i 2021 wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych. Zgodnie z tymi informacjami w województwie opolskim wysokość środków na 2019 r.<sup>17</sup> wyniosła 94 322 074,31 zł, w tym limit na zadania wieloletnie określony został na 23 233 645,78 zł. Wysokość środków na 2020 r.<sup>18</sup> wyniosła 57 115 114,12 zł, a limit na zadania wieloletnie – 23 233 266,76 zł.

<sup>13</sup> Ustanowiony uchwałą nr 154/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r., zmienioną uchwałami nr: 159/2016 z dnia 16 grudnia 2016 r., 120/2017 z dnia 1 sierpnia 2017 r. oraz 188/2017 z dnia 5 grudnia 2017 r.

<sup>14</sup> Pismo znak IN.IV.805.1.5.2019.IK z 28 lutego 2019 r.

<sup>15</sup> W tym 19 878 939 zł na zadania powiatowe oraz 26 604 447 zł na zadania gminne.

<sup>16</sup> Pismo DDP-5.4520.112.2019 z 15 kwietnia 2019 r.

<sup>17</sup> Pismo znak DDP.5.4520.11.2019 z 21 lutego 2019 r.

<sup>18</sup> Pismo znak DDP.5.4520.290.2019 z 12 lipca 2019 r.

Na 2021 r. wysokość środków<sup>19</sup> określona została w wysokości 57 244 375,36 zł, a limit na zadania wieloletnie – 23 209 743,45 zł.

(akta kontroli str. 661-663, 667-682)

Wojewoda 13 marca, 26 lipca 2019 r. oraz 9 lipca 2020 r. ogłosił nabory wniosków w ramach FDS, odpowiednio na 2019 r., na 2020 r. oraz na 2021 r., jak również podzielił przydzielone środki pomiędzy zadania powiatowe i gminne. We wszystkich ww. naborach, w uzasadnieniu podziału środków Wojewoda wskazywał jako podstawę podziału przepis art. 20 ust. 2 ustawy o FDS, zgodnie z którym *wojewoda dokonuje podziału tych środków między zadania powiatowe i zadania gminne, uwzględniając liczbę powiatów i gmin w województwie*, (tj. dla województwa opolskiego odpowiednio 11 i 71, co przekłada się na 13% i 87% przyznanych środków). Dokonany podział wynosił, we wszystkich ww. naborach, 30% przyznanej kwoty dla powiatów oraz 70% tej kwoty dla gmin. Dodatkowo, w uzasadnieniu podziału wskazywano, iż *uwzględniał on zainteresowanie poszczególnych zarządców dróg w ramach wcześniejszych naborów*.

Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśniła, że *Wojewoda dokonując podziału środków na zadania gminne i powiatowe kierował się zapisami art. 20 ust. 2 ustawy. W ramach podziału uwzględniono liczbę powiatów i gmin w województwie. Dodatkowo w celu pełnego wykorzystania przyznanych środków wzięt również pod uwagę zainteresowanie zarządców dróg w realizację zadań w ramach PRGiPID. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w ramach wcześniejszych zasad podział środków na zadania gminne i powiatowe wynosił 50% dostępnej puli środków. Zgodnie z dotychczasowym doświadczeniem we wdrażaniu i realizacji zadań w zakresie dofinansowania zadań gminnych i powiatowych należy zauważyć, że wszystkie podmioty, które brały udział w naborach i wnioski ich zostały ocenione pozytywnie, otrzymały dofinansowanie. Nie było wniosków, które nie otrzymały dofinansowania ze względu na wyczerpanie puli środków, co pozwala na maksymalne wykorzystanie dostępnych środków, oraz potwierdza zasadność dokonanego podziału.*

Na 2019 r. w ramach FDS przeznaczono na dofinansowanie kwotę 47 838 688,31 zł<sup>20</sup>, w tym 33 487 081,82 zł na zadania gminne, a 14 351 606,49 zł na zadania powiatowe. Na 2020 r. przeznaczono natomiast kwotę 57 115 114,12 zł, w tym 39 980 579,88 zł na zadania gminne, a 17 134 534,24 zł na zadania powiatowe. Na 2021 r. Wojewoda z przeznaczonej kwoty 53 772 717,70 zł, na zadania gminne wydzielił 37 640 902,39 zł, a na zadania powiatowe 16 131 815,31 zł.

Dokonany przez Wojewodę podział środków nie spowodował dysproporcji w poziomie dofinansowania poszczególnych zadań powiatowych i gminnych.

(akta kontroli str. 650-688, 1677-1682)

c/ Ogłoszenia o naborach wniosków w ramach FDS na 2019 r.<sup>21</sup>, na 2020 r.<sup>22</sup>, oraz na 2021 r.<sup>23</sup> opublikowane zostały w Biuletynie Informacji Publicznej OUW (wydzielonej z głównej strony internetowej Urzędu) w terminach, o których mowa w art. 21 ust. 3 ustawy o FDS.

(akta kontroli str. 646-688)

<sup>19</sup> Pismo znak DDP.5.4520.337.2020 z 1 lipca 2020 r.

<sup>20</sup> Kwota dofinansowania z ogłoszonego we wrześniu 2018 r. naboru w ramach Programu Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej na lata 2016-2019 (dalej: PRGiPID) wyniosła 46 483 386 zł. Kwota przyznanej przez dysponenta FDS limitu na 2019 r. wynosiła 94 322 074,31 zł. Przed ogłoszeniem naboru dokonano ustalenia wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie w 2019 r. w oparciu o przepis art. 21 ust. 7 pkt 1 lit. b ustawy o FDS, tj. pomniejszono kwotę przyznanej limitu o środki z naboru z września 2018 r.

<sup>21</sup> 13 marca 2019 r.

<sup>22</sup> 26 lipca 2019 r.

<sup>23</sup> 9 lipca 2020 r.

Stosownie do postanowień art. 21 ust. 7 pkt 1 ustawy o FDS, ww. ogłoszenia określały m.in. wysokość środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych. Do ogłoszeń dołączony był wzór obowiązującego wniosku o dofinansowanie<sup>24</sup> wraz z instrukcją jego wypełniania. W ogłoszeniach zawarto również informacje, o których mowa w art. 21 ust. 7 pkt 2 i pkt 3 ww. ustawy, tj. określono wymogi formalne, które powinien spełniać wniosek o dofinansowanie, oraz wskazano termin, miejsce i sposób ich składania. Ogłoszenia dotyczące naboru wniosków na 2020 r. i 2021 r. zawierały także informacje o wysokości środków przeznaczonych na zadania wieloletnie. W ogłoszeniu dot. naboru na 2019 r. brak było natomiast informacji o wysokości środków przeznaczonych na zadania wieloletnie, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W związku z ogłoszonymi naborami Wojewoda informował jednostki samorządu terytorialnego o zasadach (w tym o kryteriach punktowych) obowiązujących w trakcie oceny merytorycznej wniosków, poprzez określenie kryteriów punktowych we wzorze wniosku o dofinansowanie, a także w trakcie zorganizowanego 21 marca 2019 r. spotkania informacyjnego (szkolenia) dla przedstawicieli zarządców dróg.

(akta kontroli str. 646-688, 738-774)

d/ Stosownie do postanowień wynikających z art. 22 ustawy o FDS, Wojewoda powołał komisję do spraw oceny wniosków o dofinansowanie zadań w ramach FDS (Komisja) oraz ustalił regulamin jej działania<sup>25</sup>. Zgodnie z zarządzeniami Wojewody nr 7/2019 z dnia 13 marca 2019 r. oraz nr 90/2019 z dnia 14 sierpnia 2019 r. w sprawie powołania Komisji oceny wniosków o dofinansowanie zadań w ramach FDS, w skład Komisji weszły: a/ dwie osoby wyznaczone przez Wojewodę (tj. Dyrektor i Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości Urzędu) oraz po jednym przedstawicielu właściwych miejscowo organów Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, Policji oraz nadzoru budowlanego. Osoby wyznaczone do Komisji przez Wojewodę posiadały wykształcenie i doświadczenie zawodowe adekwatne do realizowanych w ramach FDS zadań.

(akta kontroli str. 19-86, 1677-1682)

e/ Powołane przez Wojewodę komisje dokonywały oceny wniosków o dofinansowanie w 2019 r. i 2020 r. zadań powiatowych i gminnych, zgodnie z uregulowaniami zawartymi w przepisach ustawy o FDS oraz w regulacjach wewnętrznych kontrolowanej jednostki<sup>26</sup>.

Badanie kontrolne przeprowadzone na próbie ośmiu wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych<sup>27</sup>, pozytywnie ocenionych przez Komisję, wykazało że: 1/ wszystkie wnioski objęte badaniem spełniały wymogi określone w ogłoszeniu o naborze, zostały złożone w terminie określonym w art. 23 ust. 3 ustawy o FDS, były sporządzone według ustalonego wzoru oraz zawierały wszystkie wymagane załączniki; 2/ informacje podane przez jednostki samorządu terytorialnego we wnioskach były wystarczające do ich oceny przez Komisję; 3/ Komisje, dokonując oceny wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych na 2019 r. i 2020 r., weryfikowały czy udzielone dofinansowanie będzie służyło osiągnięciu celów wymienionych w art. 24 ust. 1 ustawy o FDS; 4/ we wszystkich zbadanych przypadkach, Komisje występowały do wnioskodawców o udzielenie informacji lub wyjaśnień (w wyznaczonym 7-dniowym terminie) w celu usunięcia wątpliwości

<sup>24</sup> W latach 2019-2020 obowiązywał jeden wzór (niezmieniany) wniosku o dofinansowanie.

<sup>25</sup> Regulaminy działania Komisji oceny wniosków o dofinansowanie zadań w ramach Funduszu z dnia 21 marca 2019 r. oraz z dnia 21 sierpnia 2019 r., dalej: Regulaminy Komisji.

<sup>26</sup> Regulaminy Komisji.

<sup>27</sup> Wnioski Powiatów: Krapkowickiego (na 2019 r.), Namysłowskiego (na 2019 r.) i Oleskiego (na 2020 r.) oraz wnioski Gmin: Biała (na 2019 r.), Dobrzeń Wielki (na 2019 r.), Nysa (na 2019 r. – zadanie wieloletnie), Gogolin (na 2020 r.) oraz Głubczyce (na 2020 r.).



dotyczących treści wniosku o dofinansowanie. Wątpliwości dotyczyły głównie rozbieżności pomiędzy zapisami we wniosku a dołączoną do niego dokumentacją techniczną.

(akta kontroli str. 44-86, 866-905, 986-1014, 1089-1110, 1191-1224, 1242-1270, 1293-1321, 1341-1370, 1502-1531)

Przy ocenie formalnej i merytorycznej wniosków dla poszczególnych kryteriów wskazanych w art. 24 ust. 1 ustawy o FDS określony został poziom ich istotności (waga)<sup>28</sup> tj. odpowiednio: 1/ poprawa stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego – max 10 pkt; 2/ zapewnienie spójności sieci dróg publicznych – max 16 pkt; 3/ podnoszenie standardów technicznych dróg powiatowych i dróg gminnych oraz zachowanie jednorodności sieci dróg powiatowych i dróg gminnych pod względem spełniania tych standardów – max 6 pkt; 4/ zwiększenie dostępności transportowej jednostek administracyjnych – max 8 pkt; 5/ poprawa dostępności terenów inwestycyjnych – max 10 pkt. Powyższa skala ocen zawarta była we wzorze wniosku o dofinansowanie umieszczonym na stronie internetowej Urzędu.

Ocen dokonywano na podstawie *Kryteriów oceny merytorycznej wniosków złożonych do FDS*, stanowiących załącznik nr 2 do Regulaminów Komisji.

Komisje dokumentowały przeprowadzenie oceny formalnej i merytorycznej na kartach oceny, odpowiednio formalnej i merytorycznej, których wzory stanowiły załączniki nr 1 i nr 3 do Regulaminów Komisji.

Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśniła, że kryteria oceny wniosków określone są w ustawie o FDS (art. 24) i wskazują szereg przesłanek, które powinny być wzięte pod uwagę przez komisję dokonującą oceny wniosku. Uwzględnia się takie kwestie jak: zwiększenie dostępności transportowej jednostek administracyjnych, zapewnienie spójności sieci dróg publicznych, podnoszenie standardów technicznych dróg powiatowych i gminnych, poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego czy poprawę dostępności terenów inwestycyjnych. Wojewoda ustalając szczegółowe kryteria kierował się specyfiką i potrzebami regionu. Ustalając szczegółowe kryteria Wojewoda kierował się doświadczeniem członków komisji z lat ubiegłych w zakresie oceny wniosków w ramach programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”. Potencjalni wnioskodawcy znali te zasady i kryteria oraz sposób oceny, co ułatwiło wdrażanie Funduszu na terenie województwa opolskiego. Przy ustaleniu punktacji w zakresie wpływu zadania na zwiększenie dostępności czasowej Komisja brała pod uwagę potrzeby zidentyfikowane na obszarze województwa w odniesieniu do zapisów Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju przyjętej przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. oraz projektów strategicznych wynikających z ww. Strategii, między innymi Pakietu dla średnich miast. Definicja syntetycznego wskaźnika peryferyjności czasowej została zdefiniowana w ww. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, na str. 173 (rys. 10), zgodnie z którą syntetyczny wskaźnik peryferyjności czasowej to wskaźnik bazujący na ważonym czasie dojazdu samochodem osobowym do 3 kategorii ośrodków miejskich: wojewódzkich, subregionalnych, powiatowych<sup>29</sup>. W celu dokonania oceny zadania w ramach poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego bazowano na opracowaniu pt. „Klasyfikacja ryzyka dla wybranych rodzajów wypadków drogowych na drogach wojewódzkich oraz dla obszarów województw i powiatów w latach 2015-2017 wraz przedstawieniem wyników na mapach Część I Klasyfikacja ryzyka zagrożeń wypadkami drogowymi na obszarach województw i powiatów”<sup>30</sup> (sierpień 2018 r.). Dodatkowo Beneficjenci zostali

<sup>28</sup> Załącznik nr 2 do Regulaminu Komisji.

<sup>29</sup> <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/informacje-o-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju>;

<https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/pakiet-dla-średnich-miast>.

<sup>30</sup> <https://www.krbrd.gov.pl/pl/pozostale.html>. Materiał opracowany na zlecenie Ministra Infrastruktury.



*poinformowani o zasadach i kryteriach oceny, w tym o kryteriach punktowych, podczas szkolenia przeprowadzonego 21 marca 2019 r. Ponadto wzór wniosku o dofinansowanie zawiera informacje o kryteriach oraz wysokości możliwych punktów do zdobycia w ramach danego kryterium.*

(akta kontroli str. 44-86, 866-905, 986-1014, 1089-1110, 1191-1224, 1242-1270, 1293-1321, 1341-1370, 1502-1531, 1670-1675)

Badaniem kontrolnym objęto także dwa wnioski, które zostały negatywnie rozpatrzone przez Komisję<sup>31</sup>. Komisja wzywała wnioskodawców do uzupełnienia wniosku i poprawienia omyłek w trybie określonym w art. 23 ust. 4 i ust. 5 ustawy o FDS. Przyczyną negatywnego rozpatrzenia obu zbadanych wniosków było niespełnianie warunków formalnych ogłoszonych na 2019 r. i 2020 r. naborów, tj. odpowiednio: a/ brak dołączenia do wniosku zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu; b/ niezgodność wnioskowanej przebudowy drogi z wymaganiami technicznymi określonymi w przepisach rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg (tj. nieprawidłowa szerokość pasa ruchu oraz szerokość pobocza).

(akta kontroli str. 1532-1537, 1560-1573, 1623-1642)

f/ Komisje, w ramach naboru na 2019 r. oraz na 2020 r. prawidłowo ustaliły listy zadań powiatowych oraz zadań gminnych (podstawowych i rezerwowych), rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu. Badanie kontrolne przeprowadzone na opisanej powyżej próbie ośmiu wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych, wykazało że kolejność umieszczonych na listach podstawowych i rezerwowych zadań wynikała z przeprowadzonej oceny merytorycznej wniosków oraz liczbie punktów w niej uzyskanych.

(akta kontroli str. 15-16, 468-619, 866-905, 986-1014, 1089-1110, 1191-1224, 1242-1270, 1293-1321, 1341-1370, 1502-1531, 1532-1669)

Sporządzone przez Komisje listy zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu na 2019 r. i 2020 r., nie były zmieniane przez Wojewodę przed przekazaniem ich do Ministra Infrastruktury ani pod względem przedmiotowym<sup>32</sup>, ani też pod względem wartościowym<sup>33</sup>. Listy rekomendowanych zadań na 2019 r. i na 2020 r. nie zawierały zadań dotyczących dróg publicznych, które na podstawie art. 4 ust. 7 ustawy o FDS<sup>34</sup> nie mogły być dofinansowane ze środków Funduszu.

Na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania jako zadania jednoroczne<sup>35</sup>, nie zostały również wykazane zadania, które zgodnie z art. 15 ustawy o FDS, były zadaniami wieloletnimi.

(akta kontroli str. 473-484, 490-497)

g/ Listy zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu na 2019 r. i na 2020 r. nie zawierały przypadków dofinansowania zadania powiatowego albo gminnego w wysokości wyższej niż 80% kosztów jego realizacji lub przekraczającej 30 mln zł. Ponadto łączna wysokość środków przeznaczonych do dofinansowania zadań powiatowych oraz zadań gminnych, w tym zadań wieloletnich nie przekroczyła kwot na te zadania podanych przez Ministra Infrastruktury<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Jeden wniosek z naboru na 2019 r. oraz jeden z naboru na 2020 r.

<sup>32</sup> W zakresie rodzajów zadań na nich umieszczonych.

<sup>33</sup> W odniesieniu do rekomendowanych kwot dofinansowań poszczególnych zadań.

<sup>34</sup> Zarządzanych przez Prezydenta Miasta Opola (miasta na prawach powiatu) będącego siedzibą Wojewody lub sejmiku województwa.

<sup>35</sup> Których przewidywany czas realizacji wynosi do 12 miesięcy włącznie.

<sup>36</sup> W 2019 r. 94 322 645,31 zł na dofinansowanie zadań powiatowych oraz zadań gminnych w województwie opolskim oraz limit na zadania wieloletnie 23 233 645,78 zł. W 2020 r. odpowiednio 57 115 114,12 zł oraz limit na zadania wieloletnie 23 233 266,76 zł.

Na podstawie opisanej wyżej próby ośmiu zadań wybranych do szczegółowego badania ustalono, że prawidłowo wyliczono wysokość dofinansowania zadań zarówno powiatowych jak i gminnych, z wyjątkiem jednego przypadku opisanego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Komisja rekomendowała średnie kwoty dofinansowania dla zadań gminnych w 2019 r. i w 2020 r., które wynosiły odpowiednio: 1 139 771,60 zł (najniższa kwota 42 939,52 zł, a najwyższa 17 153 362,66 zł) oraz 1 626 732,03 zł (najniższa 116 187,27 zł, a najwyższa 16 503 831,95 zł). Średnie procentowe dofinansowanie wyniosło odpowiednio w ww. latach 62,4% (w przedziale od 9%<sup>37</sup> do 80%) i 64,1% (w przedziale od 50% do 80%). W tym samym okresie średnia kwota dofinansowania zadań powiatowych rekomendowanych przez Komisję wyniosła 1 437 712,49 zł<sup>38</sup> (od 387 132,13 zł do 5 420 000 zł) i 2 903 646,69 zł<sup>39</sup> (od 481 595,96 zł do 5 420 000 zł), a średnie procentowe dofinansowanie 59,1%<sup>40</sup> (w przedziale od 14,5%<sup>41</sup> do 80%) oraz 58%<sup>42</sup> (w przedziale od 50% do 80%).

Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśniła, że *poziom dofinansowania zadań został ustalony zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o FDS. Komisja określając ostateczny poziom dofinansowania kierowała się zapisami powyższej ustawy, tj. poziomem dochodów własnych danej jst pomniejszego o wpłaty danej jst z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej i pomniejszoną o przysługujące danej jst część wyrównawczą i część równoważącą subwencji ogólnej na mieszkańca danej jednostki w stosunku do średniego dochodu własnego j.s.t. w skali kraju. Jednocześnie ww. ustawa dopuszcza wysokość dofinansowania do 80%.*

Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśniła, że *ustalając poziom dofinansowania w naborze na 2019 r. Komisja ustaliła cztery przedziały dofinansowania dla zadań gminnych i powiatowych. W przypadku podmiotów, których dochód własny wyliczony zgodnie z art. 14 przekraczał 100% dochodu w skali kraju (tj. średniego dochodu własnego jst danego szczebla w kraju na mieszkańca), ustalono poziom dofinansowania 50%. Natomiast pozostałe przedziały zostały ustalone poprzez wyliczenie różnicy między max. (nie przekraczającym 100%) stosunkiem dochodów własnych wnioskodawcy do dochodu w skali kraju a min. i dzieląc przez 3 (jako trzy przedziały 80%, 70%, 60%). W naborze na 2020 r. dla wyliczenia dofinansowania dla zadań gminnych przyjęto ten sam sposób co dla zadań z naboru na 2019 r. Natomiast w związku z dużym zaangażowaniem środków na powiatowe zadania wieloletnie z naboru na 2019 r. (prawie 50% dostępnej puli środków dla powiatów) w celu objęcia dofinansowaniem większej liczby zadań przyjęto dla wszystkich zadań powiatowych dofinansowanie na poziomie 50%.*

(akta kontroli str. 466-467, 473-484, 490-497, 620-629, 717-725, 1670-1675)

h) Zgodnie z postanowieniami wynikającymi z art. 24 ust. 9 ustawy o FDS, Komisje pisemnie informowały wnioskodawców o umieszczeniu ich zadań na listach zadań powiatowych lub gminnych, rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu. Na podstawie zbadanych ośmiu spraw ustalono, że powyższy obowiązek informacyjny wykonany był niezwłocznie po sporządzeniu list zadań rekomendowanych do dofinansowania, tj. 23 lipca 2019 r.<sup>43</sup> (w ramach naboru na

<sup>37</sup> W związku z wyczerpaniem puli środków dla województwa opolskiego na zadania wieloletnie komisja rekomendując zadanie Gminy Strzelce Opolskie obniżyła poziom dofinansowania do 9%.

<sup>38</sup> W 2019 r.

<sup>39</sup> W 2020 r.

<sup>40</sup> W 2019 r.

<sup>41</sup> W związku z wyczerpaniem puli środków dla województwa opolskiego na zadania wieloletnie komisja rekomendując zadanie Powiatu Prudnickiego obniżyła poziom dofinansowania do 14,5%.

<sup>42</sup> W 2020 r.

<sup>43</sup> Listy zadań rekomendowanych przesłano Ministrowi Infrastruktury 12 lipca 2019 r.

2019 r.) oraz 27 listopada 2019 r.<sup>44</sup> (w ramach naboru na 2020 r.). Powyższa informacja zawierała: a/ podstawę prawną jej sporządzenia; b/ zapis o umieszczeniu danego zadania na liście zadań rekomendowanych do dofinansowania w ramach FDS; c/ informacje o możliwości zmiany listy na dalszym etapie procedowania, na podstawie art. 25 i 26 ustawy o FDS; d/ zapowiedź przekazania informacji o ostatecznym kształcie listy. Nie zawierała natomiast informacji o umieszczeniu danego zadania na liście podstawowej czy rezerwowej.

(akta kontroli str. 15-16, 872-873, 989-990, 1087-1088, 1189-1190, 1240-1241, 1291-1292, 1339-1340, 1500-1501)

Komisje nie informowały wnioskodawców – łącznie w 27 przypadkach – o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia lub o negatywnie rozpatrzonych (po ocenie formalnej) wnioskach.

Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśniła, że zgodnie z zapisami ustawy o FDS (art. 24 ust. 9), Komisja poinformowała wnioskodawców o umieszczeniu projektu na liście zadań rekomendowanych. Ustawa o FDS nie nakłada obowiązku informowania wnioskodawców o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia.

Wnioski o dofinansowanie zadań na lata 2019-2020 składane były do 30 dni od ogłoszenia naboru (tj. w odniesieniu do naboru z marca 2019 r. oraz naboru na 2020 r. odpowiednio do 12 kwietnia 2019 r. oraz do 26 sierpnia 2019 r.), a informacje dotyczące uwzględnionych do dofinansowania zadań (zatwierdzenia przez Wojewodę list rekomendowanych) przekazane zostały tylko do tych jednostek samorządu terytorialnego, które planowane były do otrzymania dofinansowania, odpowiednio 23 lipca 2019 r. (w ramach naboru ogłoszonego w marcu 2019 r.) oraz 27 listopada 2019 r. (w ramach naboru na 2020 r.). Zatwierdzenie list zadań przez Prezesa Rady Ministrów nastąpiło odpowiednio 30 sierpnia 2019 r. oraz 15 kwietnia 2020 r.

(akta kontroli str. 15-16, 872-873, 989-990, 1087-1088, 1189-1190, 1240-1241, 1291-1292, 1339-1340, 1500-1501, 1670-1675)

i/ Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o FDS, w terminie 4 miesięcy od dnia ogłoszenia naboru na 2019 r.<sup>45</sup> i na 2020 r.<sup>46</sup>, Wojewoda przedstawiał Ministrowi Infrastruktury – odpowiednio 12 lipca 2019 r. (tj. po 121 dniach) oraz 25 listopada 2019 r. (tj. po 122 dniach) – listy zadań powiatowych oraz gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu.

Minister Infrastruktury kilkakrotnie wzywał<sup>47</sup> Wojewodę do usunięcia nieprawidłowości w sporządzonych listach rekomendowanych zadań, w następstwie czego w kontrolowanej jednostce uwzględniano wskazywane błędy i przedstawiano poprawione listy nie później niż do 7 dni od dnia otrzymania kolejnych wezwań. Dokonywane korekty list dotyczyły: w ramach naboru na 2019 r. m.in.: podania dofinansowania zadań wieloletnich zgodnie z wytycznymi; zaokrąglenia do pełnych groszy podanych kwot dofinansowania ogółem i dla poszczególnych lat; korekty podziału środków w poszczególnych latach tak, aby ich suma była równa przyznanemu dofinansowaniu, a w ramach naboru na 2020 r. zamiany oznaczenia jednego z zadań jako „R”<sup>48</sup> a nie „P”<sup>49</sup>.

Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśniła, że zgodnie z zapisami art 25 ust. 3 ustawy o Funduszu, w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości w sporządzeniu listy minister właściwy do spraw transportu wzywa

<sup>44</sup> Listy zadań rekomendowanych przesłano Ministrowi Infrastruktury 25 listopada 2019 r.

<sup>45</sup> Ogłoszenie z 13 marca 2019 r.

<sup>46</sup> Ogłoszenie z 26 lipca 2019 r.

<sup>47</sup> Pisma z 24 lipca 2019 r., 31 lipca 2019 r., 2 sierpnia 2019 r., 2 sierpnia 2019 r., 26 listopada 2019 r.

<sup>48</sup> Tj. rozbudowa.

<sup>49</sup> Tj. przebudowa.

*wojewodę do jej poprawy. Wojewoda przedstawia poprawioną listę. W związku z powyższym korekt list dokonywali pracownicy wydziału merytorycznego zajmujący się FDS, natomiast lista była akceptowana i przedstawiona przez Wojewodę zgodnie z zapisami ustawy.*

(akta kontroli str. 15-16, 498-619, 738-742)

j) Prezes Rady Ministrów zatwierdził ostateczne listy zadań rekomendowanych do dofinansowania z FDS na 2019 r. i na 2020 r. odpowiednio 30 sierpnia 2019 r. (tj. po 49 dniach od przekazania przez Wojewodę) oraz 15 kwietnia 2020 r. (tj. po 142 dniach od przekazania przez Wojewodę), a następnie pisemnie poinformował Wojewodę (odpowiednio 2 września 2019 r. oraz 15 kwietnia 2020 r.) o zatwierdzeniu przekazanych przez Wojewodę list zadań. W ramach naboru na 2019 r. Prezes Rady Ministrów zwiększył<sup>50</sup> kwotę dofinansowania do zadań umieszczonych na listach podstawowych – gminnych (o 1 089 388,55 zł)<sup>51</sup> oraz powiatowych (o 7 434 715,32 zł)<sup>52</sup>. Zwiększenie dofinansowania nastąpiło ze środków pochodzących z rezerwy Prezesa Rady Ministrów, o której mowa w art. 9 ust. 3 ustawy o FDS, przy czym liczba zadań oraz ich wartość ogółem nie uległa zmianie (zmieniła się natomiast wysokość dofinansowania). Na ostatecznie zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów liście podstawowej znalazło się 45 zadań gminnych o ogólnej kwocie dofinansowania wynoszącej ogółem 52 379 110,42 zł oraz 17 zadań powiatowych o ogólnej kwocie dofinansowania wynoszącej 32 487 827,57 zł. Na zatwierdzonych listach rezerwowych znalazło się natomiast 14 zadań gminnych, których ogólna kwota dofinansowania wynosiła 10 518 706,20 zł oraz 3 zadania powiatowe, których ogólna kwota dofinansowania wynosiła 10 020 621,71 zł.

W ramach naboru na 2020 r. Prezes Rady Ministrów nie dokonał zmian na listach zadań. Na ostatecznie zatwierdzonej liście podstawowej znalazło się 29 zadań gminnych, których ogólna kwota dofinansowania wynosiła 47 175 228,79 zł<sup>53</sup> oraz 10 zadań powiatowych, których ogólna kwota dofinansowania wynosiła 28 915 387,50 zł<sup>54</sup>. Na zatwierdzonych listach rezerwowych znalazło się natomiast 16 zadań gminnych, których ogólna kwota dofinansowania wynosiła 10 336 698,38 zł oraz 11 zadań powiatowych, których ogólna kwota dofinansowania wynosiła 18 175 544,75 zł.

(akta kontroli str. 15-16, 498-619)

Wojewoda zamieszczał na stronie internetowej Urzędu zatwierdzone przez Prezesa Rady Ministrów ostateczne listy zadań powiatowych oraz gminnych przeznaczonych do dofinansowania w województwie opolskim na 2019 r. i na 2020 r. (w podziale na listę podstawową i rezerwową) oraz ostateczną wysokość dofinansowania zadań powiatowych oraz gminnych. Wojewoda informował także pisemnie wnioskodawców o zatwierdzeniu ostatecznej listy zadań gminnych i powiatowych do dofinansowania z FDS.

(akta kontroli str. 512, 869-870, 986-988, 1186-1187, 1084-1086, 1238-1239, 1289-1290, 1337-1338, 1497-1499)

<sup>50</sup> Pismo znak DDP-5.4520.329.2019 z 10 września 2019 r. uwzględniało aktualny podział środków, bez podania uzasadnienia.

<sup>51</sup> Kwota dofinansowania na liście podstawowej zatwierdzonej przez Wojewodę i Ministra Infrastruktury wynosiła 51 289 721,87 zł, a na liście zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów – 52 379 110,42 zł. Zwiększenie dofinansowania dotyczyło zadania zgłoszonego przez Gminę Strzelce Opolskie. Nie podano przyczyny zmian. Wynikała ona z posiadanych środków Funduszu.

<sup>52</sup> Kwota dofinansowania na liście podstawowej zatwierdzonej przez Wojewodę i Ministra Infrastruktury wynosiła 25 053 112,25 zł, a na liście zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów – 32 487 827,57 zł. Zwiększenie dofinansowania dotyczyło zadań zgłoszonych przez Powiat Prudnicki (o 3 748 709,37 zł) oraz przez Powiat Krapkowicki (o 3 686 005,95 zł). Nie podano przyczyny zmian. Wynikała ona z posiadanych środków Funduszu.

<sup>53</sup> W tym dofinansowanie dla 4 zadań wieloletnich z poprzedniego naboru (wynoszące 21 241 852,06 zł).

<sup>54</sup> W tym dofinansowanie dla 4 zadań wieloletnich z poprzedniego naboru (wynoszące 18 556 087,78 zł).

k) Wojewoda w latach 2019-2020 (do 30 czerwca) dokonywał zmian na listach zadań powiatowych oraz gminnych zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów. W ramach naboru na 2019 r. zatwierdzone listy zadań uległy zmianie jeden raz, a w ramach naboru na 2020 r. – dwa razy (do 30 czerwca). Wszystkie zmiany dokonywane były w przypadkach wskazanych w art. 26 ust. 6 pkt 1 i pkt 2 ustawy o FDS, tj. w sytuacjach rezygnacji wnioskodawców lub zmniejszenia wysokości dofinansowania w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W odniesieniu do list zadań z naboru na 2019 r. dofinansowaniem objęto wszystkie zadania z list rezerwowych. Kwotę 7 519 294,50 zł zwrócono na konto dysponenta 31 grudnia 2019 r. jako zwrot środków niewykorzystanych z tyt. FDS przez województwo opolskie.

Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśniła, że zgodnie z zapisami ustawy o FDS (art. 21 ust. 4) Wojewoda może przeprowadzić kolejny nabór w przypadku, gdy po przeprowadzeniu poprzedniego naboru pozostaną środki, które nie zostały wyczerpane na dofinansowanie zadań powiatowych oraz zadań gminnych w danym roku. W ramach rozstrzygniętego naboru na 2019 r. wszystkie środki zostały wyczerpane. Jednak w trakcie realizacji przez podmioty zadań wygenerowały się oszczędności, które pozwoliły na realizację zadań przez podmioty znajdujące się na listach rezerwowych. Ostatnia lista została zmieniona i zatwierdzona przez Wojewodę Opolskiego 27 listopada 2019 r. Informacje w zakresie oszczędności w ramach zadań, które zostały zakwalifikowane do dofinansowania w ramach ostatniej listy zmienionej zostały przekazane przez podmioty w grudniu 2019 r. W przypadku ogłoszenia kolejnego naboru na 2019 r. Wojewoda nie były w stanie wywiązać się z zapisów ustawy w zakresie terminów: naboru, oceny i przekazania wstępnych list rankingowych oraz podpisania umów z podmiotami w danym roku finansowym, tj. 2019 r. Ogłoszenie dodatkowego naboru byłoby bezzasadne i naraziłoby Wojewodę na złamanie przepisów ustawy FDS.

(akta kontroli str. 498-619, 632-641, 1677-1682)

Zgodnie z art. 26 ust. 8 ww. ustawy Wojewoda niezwłocznie przekazywał Prezesowi Rady Ministrów oraz Ministrowi Infrastruktury informacje o zmianie list zadań przeznaczonych do dofinansowania w województwie. Minister Infrastruktury nie zgłaszał uwag do zmienionych list zadań rekomendowanych ani też nie wzywał Wojewody, na podstawie art. 26 ust. 8 w związku z art. 25 ust. 2 i ust. 3 ustawy o FDS, do poprawienia nieprawidłowości w sporządzonych listach. Wojewoda podawał do publicznej wiadomości zmienione listy zadań powiatowych oraz gminnych przeznaczonych do dofinansowania ze środków FDS.

(akta kontroli str. 498-619, 632-641)

## **1.2. Umowy na realizację projektów drogowych współfinansowanych z FDS**

a/ W latach 2019-2020 (do 30 września) Wojewoda zawarł z jednostkami samorządu terytorialnego ogółem 194 umowy<sup>55</sup> na realizację projektów drogowych współfinansowanych w ramach FDS. W 2019 r. zawartych zostało 108<sup>56</sup> umów (z których 100 dotyczyło dofinansowania zadań jednorocznych, a osiem – zadań wieloletnich). W 2020 r. (do 30 września) zawartych zostało 86 umów<sup>57</sup> (w tym 80 dotyczyło zadań jednorocznych, a sześć – zadań wieloletnich).

(akta kontroli str. 17-18, 1677-1682)

Badanie dotyczące uregulowań zawartych w podpisanych przez Wojewodę umowach, przeprowadzone na próbie ośmiu umów o udzielenie dofinansowania

<sup>55</sup> Z tego 44 na zadania powiatowe, a 150 na zadania gminne.

<sup>56</sup> Z tego 29 na zadania powiatowe, a 79 na zadania gminne.

<sup>57</sup> Z tego 15 na zadania powiatowe, a 71 na zadania gminne.

zadania powiatowego lub gminnego<sup>58</sup> wykazało, że wszystkie umowy: 1/ zostały zawarte z wnioskodawcami znajdującymi się na listach zadań powiatowych lub gminnych przeznaczonych do dofinansowania; 2/ zawierały szczegółowy opis zadania, na które dofinansowanie zostało udzielone, oraz termin jego oddania do użytkowania; 3/ określały przyznaną wysokość dofinansowania; 4/ określały tryb i termin płatności dofinansowania, tj. po zawarciu przez wnioskodawcę umowy na realizację zadania objętego wnioskiem o dofinansowanie; 5/ określały wysokość udziału środków własnych jednostki samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem, że nie mogą to być środki pochodzące z budżetu państwa lub z budżetu UE; 6/ określały tryb i termin rozliczenia dofinansowania w zakresach rzeczowym i finansowym (nie dłuższy niż 60 dni od dnia, w którym dokonana została ostatnia płatność związana z dofinansowaniem zadania); 7/ określały termin zwrotu niewykorzystanego dofinansowania, tj. odpowiedniej części kwoty, która nie została przeznaczona na zadanie drogowe wymienione w umowie; 8/ zawierały szczegółowy opis trybu kontroli wykonania zadania; 9/ zawierały obowiązek – w przypadku naliczenia przez wnioskodawcę kary umownej na podstawie umowy dofinansowanej ze środków FDS i zapłacenia tej kary przez wykonawcę – niezwłocznego przekazania na subkonto części otrzymanej od wykonawcy kary w kwocie obliczonej jako iloczyn wysokości kary umownej i procentowego udziału środków Funduszu w finansowaniu danej umowy, wraz z częścią ewentualnych odsetek uzyskanych od tej kary, w kwocie obliczonej jako iloczyn uzyskanych odsetek i procentowego udziału środków Funduszu w finansowaniu danej umowy; 10/ nakładały na wnioskodawców obowiązek – w przypadku naliczenia odsetek od środków zgromadzonych na rachunku danej jednostki samorządu terytorialnego, dedykowanego do obsługi środków Funduszu – przekazania tych odsetek na subkonto, nie rzadziej niż raz na kwartał kalendarzowy; 11/ zawierane były w formie pisemnej oraz niezwłocznie, tj. w ciągu 60 dni od dnia otrzymania przez Wojewodę list zadań zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów; 12/ dotyczyły zadań, które mogły być finansowane ze środków Funduszu, zgodnie z art. 4 ustawy o FDS.

(akta kontroli str. 17-18, 735-742, 845-865, 966-985, 1064-1080, 1178-1185, 1225-1237, 1271-1284, 1322-1336, 1489-1496)

Zawierane z wnioskodawcami umowy określały wysokość dofinansowania jako procent wydatków kwalifikowalnych w ramach zadania. Nie określały natomiast kosztów realizacji zadania ogółem. Obowiązujący w latach 2019-2020 wzór wniosku o dofinansowanie nie przewidywał możliwości wskazania kosztów realizacji zadania ogółem oraz podziału na koszty kwalifikowalne i niekwalifikowalne. Zgodnie z art. 14 ust. 1 oraz art. 23 ust. 2 ustawy o FDS, wnioskodawca mógł otrzymać ze środków Funduszu dofinansowanie zadania w wysokości do 80% kosztów jego realizacji, a we wniosku o dofinansowanie określa się przewidywany koszt realizacji zadania. Dodatkowo we wzorze wniosku wskazano, że koszty kwalifikowalne to te określone zgodnie z § 140 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg. Powyższe szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 17-18, 735-742, 845-865, 966-985, 1064-1080, 1178-1185, 1225-1237, 1271-1284, 1322-1336, 1489-1496, 1670-1675)

W ośmiu zbadanych umowach zawarto postanowienia dotyczące wypłaty przez Wojewodę zaliczek na rzecz wnioskodawców. W przypadku pięciu umów zawartych w 2019 r. określały one, że *dofinansowanie jest przekazywane w formie zaliczki na pokrycie zobowiązań Podmiotu wobec wykonawców zadania i obejmuje wyłącznie wydatki kwalifikowalne związane z realizacją zadania (§ 6.1 umowy)*. Trzy umowy

<sup>58</sup> Umowy z Powiatami: Krapkowskim (2019 r.), Namysłowskim (2019 r.) i Oleskim (2020 r.) oraz Gminami: Białą (2019 r.), Dobrzeń Wielki (2019 r.), Nysa (2019 r., umowa na zadanie wieloletnie), Gogolin (2020 r.), Głubczyce (2020 r.).

zawarte w 2020 r., stanowiły, że *dofinansowanie jest przekazywane na pokrycie zobowiązań Podmiotu wobec wykonawców zadania i obejmuje wyłącznie wydatki kwalifikowalne związane z realizacją zadania (§ 6.2 umowy), i przekazywane jest na podstawie wniosku o wypłatę zaliczki (§ 6.1)*. W § 5 ww. umów (zawartych w latach 2019-2020) określono, że wypłata dofinansowania odbywać się będzie na podstawie harmonogramów stanowiących załącznik nr 2 do umowy.

Szczegółowy opis dotyczący wypłaconych kwot zaliczek oraz zasad ich wypłaty zawarto w pkt 2.1 lit. e części III niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 17-18, 256-345, 735-742, 845-865, 966-985, 1064-1080, 1178-1185, 1225-1237, 1271-1284, 1322-1336, 1489-1496)

Wnioskodawcy, których zadania w listopadzie lub grudniu 2019 r. zostały przeniesione z list rezerwowych na listy podstawowe, podpisali z Wojewodą łącznie 14 umów o dofinansowanie<sup>59</sup>. W żadnej z ww. sytuacji nie wystąpiły przypadki rozwiązania umowy lub rezygnacji z realizacji zadania.

(akta kontroli str. 726)

b/ Środki na realizację zadań zarówno powiatowych, jak i gminnych przekazywane były w terminach i w kwotach wynikających z zawartych umów. Na podstawie ośmiu umów wybranych do badania w punkcie 1.2.a/ niniejszego wystąpienia<sup>60</sup> ustalono, że: a/ Wojewoda dysponował środkami otrzymanymi od dysponenta Funduszu zgodnie z postanowieniami *Porozumienia w sprawie określenia warunków dofinansowania z Funduszu Dróg Samorządowych zadań powiatowych i zadań gminnych oraz zadań mostowych w województwie opolskim*, zawartego z Ministrem Infrastruktury 7 maja 2019 r.<sup>61</sup>, b/ środki w łącznej wysokości 23 218 104,21 zł<sup>62</sup> zostały przekazane jednostkom samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych w terminach i wysokościach wynikających z zawartych umów, a kwota dofinansowania została przekazana po zweryfikowaniu i zatwierdzeniu wniosku o wypłatę dofinansowania w formie zaliczki; c/ w tytułach przelewów środków przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego podawano paragraf klasyfikacji budżetowej oraz numer zadania na ostatecznej liście zadań przeznaczonych do dofinansowania.

(akta kontroli str. 346-362)

c/ W okresie objętym kontrolą (do 15 lipca 2020 r.) wystąpiły 33 przypadki zmiany terminu oddania do użytkowania przedmiotu zadań realizowanych z udziałem środków FDS (w tym 15 zadań powiatowych oraz 18 zadań gminnych)<sup>63</sup>. W 28 zadaniach zmiana umowy dotyczyła wydłużenia terminu oddania do użytkowania, a w pięciu – jego skrócenia. Główne przyczyny wydłużania terminów oddania do użytkowania dofinansowywanych z FDS zadań to: a/ przedłużająca się procedura wyłonienia wykonawcy zadania; b/ rozstrzygnięcia przetargowe (w tym warunki podpisanej umowy z wykonawcą zadania); c/ komplikacje powstałe w wyniku epidemii. We wszystkich przypadkach zmiany terminu oddania do użytkowania przedmiotu zadania zawarto aneks do umowy o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 775-778, 820-821, 942, 962-963, 1172-1173, 1443-1444, 1456)

<sup>59</sup> 13 na zadania gminne i jedna na powiatowe.

<sup>60</sup> Umowy z Powiatami: Krapkowskim (2019 r.), Namysłowskim (2019 r.) i Oleskim (2020 r.) oraz Gminami: Białą (2019 r.), Dobrzeń Wielki (2019 r.), Nysa (2019 r., umowa na zadanie wieloletnie), Gogolin (2020 r.), Głubczyce (2020 r.).

<sup>61</sup> Dalej: *Porozumienie*.

<sup>62</sup> Powiat Krapkowicki 4 383 262,48 zł, Gmina Dobrzeń Wielki 785 479,29 zł, Gmina Biała 1 545 530,49 zł, Powiat Namysłowski 488 950,82 zł, Gmina Nysa – 3 zaliczki na łączną kwotę 16 503 831,95 zł (Powiat Oleski, oraz Gminy Głubczyce i Gogolin według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r. nie otrzymały środków).

<sup>63</sup> W tym, w dwóch zadaniach termin wydłużano dwukrotnie.



d/ W latach 2019-2020 (do 30 czerwca) nie wystąpiły przypadki wygaśnięcia z mocy prawa – na podstawie postanowień art. 28 ust. 7 ustawy o FDS – umowy o udzielenie dofinansowania zadania powiatowego albo gminnego z udziałem środków pochodzących z FDS. W szczególności monitorowano realizację przez jednostki samorządu terytorialnego obowiązków dotyczących rozpoczęcia (odpowiednio) robót budowlanych lub postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W umowach o udzielenie dofinansowania wskazywano także na spoczywający na jednostkach samorządu terytorialnego obowiązek pisemnego poinformowania Wojewody o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub o rozpoczęciu robót budowlanych.

Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości Urzędu wyjaśniła, że monitoring odbywał się także poprzez weryfikację aktualizacji wniosków o dofinansowanie, dat podpisania umów z wykonawcami zadań oraz bieżącego monitoringu stron BIP gmin i powiatów będących beneficjentami środków z FDS.

(akta kontroli str. 717-725, 845-865, 966-985, 1064-1080, 1178-1185, 1225-1237, 1271-1284, 1322-1336, 1489-1496)

e/ Sprawozdanie Wojewody z realizacji zadań powiatowych i gminnych, na realizację których zostało udzielone wsparcie z FDS, wg stanu na 31 grudnia 2019 r. przekazano Ministrowi Infrastruktury 4 lutego 2020 r. Sprawozdanie to obejmowało wszystkie zadania powiatowe i gminne, na które udzielono dofinansowania ze środków FDS w 2019 r., w tym zadania wieloletnie. Podstawę do sporządzenia ww. sprawozdania stanowiły zatwierdzone przez Wojewodę rozliczenia dofinansowania w zakresach rzeczowym i finansowym przekazane przez wnioskodawców.

(akta kontroli str. 689-716, 738-742)

f/ W kontrolowanej jednostce zatwierdzano rozliczenia udzielonego dofinansowania w zakresie rzeczowym i finansowym przedstawiane przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego po zakończeniu realizacji zadań. Badanie kontrolne dotyczące ww. rozliczeń, – przeprowadzone na próbie pięciu rozliczeń dofinansowania<sup>64</sup>, wykazało, że: 1/ zatwierdzenie rozliczenia dofinansowania w zakresie rzeczowym i finansowym nastąpiło w czterech przypadkach w terminie 30 dni od dnia jego przekazania przez wnioskodawcę, tj. zgodnie z postanowieniami art. 29 ust. 2 ustawy o FDS oraz § 7 ust. 6 umowy o dofinansowanie; 2/ rozliczenia były weryfikowane na podstawie dołączonych do nich dokumentów, wskazanych w § 7 ust. 4 umowy<sup>65</sup>. Weryfikacji dokonywał pracownik Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości, a zatwierdzał rozliczenia Dyrektor lub Zastępca Dyrektora tej komórki organizacyjnej Urzędu; 3/ przedkładane przez wnioskodawców rozliczenia zawierały zakres rzeczowy i finansowy zadania oraz składane były na wymaganym w umowie wzorze; 4/ w dwóch przypadkach zwracano się pisemnie do wnioskodawców o korektę złożonego rozliczenia, z uwagi na występujące w nich błędy; 5/ nie wystąpiły przypadki stwierdzenia na podstawie rozliczenia, że dofinansowanie zostało wykorzystane w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości; 6/ wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie § 9 ust. 1 umów złożyły także sprawozdanie z wykorzystania dofinansowania w zakresie rzeczowym i finansowym, które zostały zatwierdzone przez Dyrektora Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości.

<sup>64</sup> Powiatu: Krapkowickiego, Namysłowskiego oraz Gmin: Biała, Dobrzeń Wielki, Izbicko.

<sup>65</sup> 1/ Faktury, rachunki lub inne dokumenty o równoważnej wartości dowodowej; 2/ wyciągi bankowe z rachunku potwierdzające zapłatę zobowiązań wynikających z dokumentów; 3/ protokoły odbioru wykonanych robót; 4/ kosztorysy powykonawcze lub inne dokumenty potwierdzające wykonanie zadania w zakresie rzeczowym i finansowym.

W latach 2019-2020 (do 30 czerwca) Wojewoda nie wydawał decyzji, o której mowa w art. 31 ust. 9 ustawy o FDS, określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki.

(akta kontroli str. 108-150, 717-725, 727-734, 738-742, 779-802, 908-927, 1120-1135, 1142-1146, 1178-1185, 1111-1119, 1371-1383)

g/ W latach 2019-2020 (do 30 czerwca) nie planowano, ani też nie przeprowadzano kontroli zewnętrznych na miejscu realizacji zadań wybranych do dofinansowania ze środków FDS. Zgodnie z zapisami obowiązującego w ww. latach regulaminu organizacyjnego Urzędu, do zadań Oddziału Programów Rządowych i Europejskich<sup>66</sup> należało m.in. *przeprowadzanie kontroli na miejscu realizacji zadań wybranych do dofinansowania*. Zgodnie z zawieranymi przez Wojewodę umowami o dofinansowanie zadań z FDS, *Wojewoda kontroluje podmiot jest w zakresie sposobu i terminowości realizacji zadania oraz obowiązków wynikających z umów. Kontrolę przeprowadza się w siedzibie jest lub/i w miejscu realizacji zadania. Kontrola realizowana jest również w formie weryfikacji rozliczenia potwierdzającego wykonanie zadania w zakresie rzeczowym i finansowym*<sup>67</sup>. Uprawnienia kontrolne Wojewody zostały określone także w § 6 ust. 1 *Porozumienia*.

Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśniła, że w związku z natłokiem spraw merytorycznych prowadzonych w Oddziale Programów Rządowych i Europejskich w zakresie wdrażania FDS (podpisywanie umów o dofinansowanie i aneksów do tych umów, weryfikacja dokumentów przetargowych lub dotyczących zmian we wnioskach, rozliczanie i sprawozdawczość), kontrola realizowanych zadań wykonywana była z wykorzystaniem następujących narzędzi kontrolnych w ramach kontroli administracyjnej na etapie: 1/ podpisywania umów o dofinansowanie; 2/ podpisywania aneksów; 3/ wnioskowania o wypłatę środków; 4/ końcowego rozliczenia zadania. Powyższej kontroli administracyjnej podlegało 100% projektów oraz 100% wydatków. Sposób i terminowość wykonania zadań dofinansowanych z FDS oraz obowiązków nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego weryfikowane było poprzez kontrolę przekazywanych dokumentów: a/ po zakończeniu postępowań przetargowych i podpisaniu umów z wykonawcami zadań (w tym poprzez weryfikację kosztorysów ofertowych); 2/ na etapie wnioskowania o wypłatę środków (w tym na podstawie faktur częściowych/końcowych, protokołów odbioru robót); 3/ po zakończeniu realizacji zadania (na podstawie sprawozdań i rozliczeń). Ponadto wskazała, że po każdym etapie sporządzany był dokument pisemny (np. umowa o dofinansowanie, aneks do umowy o dofinansowanie, pismo zatwierdzające zmiany w projekcie, pismo do Wydziału Finansów i Budżetu o przekazanie środków, pismo z ewentualnymi uwagami do złożonych dokumentów, pismo zatwierdzające sprawozdanie/rozliczenie) i wyjaśniła, że w ramach zadań realizowanych z FDS na terenie województwa opolskiego nie stwierdzono nieprawidłowości powodujących konieczność rozwiązania umowy z winy jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto wskazała, że *w wyniku podjętych działań sprawdzających nie stwierdzono okoliczności, które wskazywały, że dofinansowanie zadania powiatowego albo gminnego było wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie albo w nadmiernej wysokości*.

(akta kontroli str. 19-43, 97-107, 717-725, 845-865, 966-985, 1064-1080, 1178-1185, 1225-1237, 1271-1284, 1322-1336, 1489-1496, 1670-1675)

h/ W latach 2019-2020 w województwie opolskim zostało zakończonych i oddanych do użytkowania<sup>68</sup> ogółem 86 zadań drogowych (w tym 64 gminne i 22 powiatowych),

<sup>66</sup> W Wydziale Infrastruktury i Nieruchomości.

<sup>67</sup> § 13 umów zawieranych w 2019 r. oraz § 11 umów zawieranych w 2020 r.

<sup>68</sup> Wg stanu na 31 lipca 2020 r.

które zostały dofinansowane środkami z Funduszu. W wyniku realizacji ww. zadań łączna: a/ długość dróg wybudowanych wyniosła 13,274 km<sup>69</sup>; b/ długość dróg przebudowanych wyniosła 39,686 km<sup>70</sup>; c/ długość dróg wyremontowanych wyniosła 17,182 km<sup>71</sup>.

(akta kontroli str. 96, 1676)

i/ W odniesieniu do spostrzeżeń z dotychczasowego funkcjonowania Funduszu, Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśniła, że *FDS funkcjonuje dobrze. Wojewoda nie zgłaszał uwag dotyczących jego funkcjonowania, a podział środków jest optymalny. W pierwszym roku funkcjonowania Funduszu wszyscy wnioskodawcy spełniający wymogi formalne i merytoryczne otrzymali dofinansowanie i skorzystali z jego środków.*

Zastępca Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu – Główny Księgowy Budżetu Wojewody Opolskiego nie zgłosił żadnych uwag i spostrzeżeń w zakresie funkcjonowania FDS w latach 2019-2020.

(akta kontroli str. 717-725, 644-645)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1/ Powołana przez Wojewodę Komisja ustalając poziom dofinansowania dla Gminy Biała posłużyła się nieprawidłowymi danymi w zakresie części wyrównawczej oraz części równoważącej subwencji ogólnej. Spowodowało to błędne wyliczenie dochodu własnego na mieszkańca gminy i przyznanie Gminie Biała wyższego poziomu dofinansowania dla zadań zrealizowanych w ramach naboru na 2019 r.<sup>72</sup> Tym samym w sposób niezgodny z postanowieniami wynikającymi z art. 14 ust. 2 ustawy o FDS ustalono wysokość dofinansowania dwóch zadań realizowanych przez tą jednostkę samorządu terytorialnego, zawyżając ją łącznie o 967 305,17 zł<sup>73</sup>. Skutkowało to zmniejszeniem puli środków do podziału i ustaleniem niższego poziomu dofinansowania dla innych zadań zrealizowanych w ramach naboru na 2019 r.

Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśniła, że *wyliczając poziom dofinansowania poszczególnych zadań komisja brała pod uwagę zapisy art. 14 ust. 2 dot. sposobu wyliczenia dochodu na jednego mieszkańca danej jst. Podczas uzupełniania tabeli pomocniczej dla Gminy Biała omyłkowo z tabel Ministerstwa Finansów dot. subwencji ogólnej zostały przepisane dane z gminy znajdującej się w wierszu powyżej.*

(akta kontroli str. 476, 482-483, 620-629, 1670-1675, 1685-1696)

2/ Opracowany w Urzędzie i obowiązujący w okresie objętym kontrolą wzór wniosku o dofinansowanie zadań z Funduszu oraz wzór umowy o dofinansowanie były niezgodne z postanowieniami wynikającymi z przepisów art. 14 ust. 1 oraz art. 23 ust. 2 ustawy o FDS gdyż nie przewidywały one możliwości wskazania przez podmiot ubiegający się o dofinansowanie kosztów realizacji zadania ogółem oraz podziału na koszty kwalifikowalne i niekwalifikowalne, podczas gdy przepisy ustawy o FDS mówią o kosztach realizacji zadania oraz przewidywanym koszcie jego realizacji (a nie tylko przewidywanych kosztach kwalifikowalnych).

<sup>69</sup> 10,680 km dróg gminnych i 2,594 dróg powiatowych.

<sup>70</sup> 21,919 km dróg gminnych i 17,767 km dróg powiatowych.

<sup>71</sup> 10,351 km dróg gminnych i 6,831 km dróg powiatowych.

<sup>72</sup> Dla zadania pn. *Przebudowa drogi gminnej ulicy Prudnickiej w Białej* 80% dofinansowania w kwocie 1 876 019,92 zł zamiast 60% dofinansowania w kwocie 1 407 014,94 zł (różnica 469 004,98 zł) a dla zadania pn. *Przebudowa dróg gminnych ulic Lipowej i Tysiąclecia w Białej* 80% dofinansowania w kwocie 1 993 200,73 zł zamiast 60% dofinansowanie w kwocie 1 494 900,54 zł (różnica 498 300,19 zł).

<sup>73</sup> Część wyrównawcza subwencji 1 722 558 zł zamiast 6 448 848 zł; część równoważąca subwencji ogólnej 66 553 zł zamiast 58 922 zł, średni dochód na mieszkańca 1 489,65 zł zamiast 1 932,84 zł; stosunek dochodów (iloraz dochodu własnego wnioskodawcy i średniego dochodu własnego w kraju) 69,42% zamiast 90,07%.

Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśniła, że Fundusz ma na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego i parametrów technicznych lokalnej sieci drogowej. Ponadto zadania dofinansowywane ze środków Funduszu wykonywane są zgodnie z wymaganiami określonymi w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>74</sup> oraz ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>75</sup>, a także przepisami techniczno-budowlanymi, w szczególności zaś z rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dróg. W celu prawidłowego wyliczenia wartości dofinansowania zgodnie z przydzielonym % przyjęto konieczność wykazywania jedynie tych kosztów, które zostały wykazane jako koszty kwalifikowalne w treści ogłoszenia o naborze. Zgodnie z zapisami § 10 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg „droga składa się co najmniej z następujących elementów: 1) jezdni; 2) poboczy, z wyjątkiem przypadku, gdy w ich miejscu zaprojektowano inne elementy drogi, a w szczególności chodnik lub ścieżkę pieszo-rowerową; 3) urządzeń odwadniających oraz odprowadzających wodę.” Są to obligatoryjne elementy, które podlegały ocenie przez Komisję. Natomiast w celu realizacji zapisów Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju Komisja postanowiła kwalifikować infrastrukturę techniczną niezwiązaną z drogą wskazaną w § 140 ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia, tj. urządzenia telekomunikacyjne oprócz telekomunikacyjnych urządzeń końcowych, oraz w szczególności linie, kanalizacje kablowe, słupy, wieże, maszty, kable, przewody oraz osprzęt, wykorzystywane do zapewnienia telekomunikacji, co ma przysłużyć się do likwidacji tzw. „białych plam” oraz zwiększenia dostępności mieszkańców do usług telekomunikacyjnych. Pozostałe elementy infrastruktury technicznej niezwiązanej z drogą traktowane były jako koszt niekwalifikowalny.

Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśniła, że zgodnie z zapisami ustawy (art. 4), w ramach FDS mogą być dofinansowane zadania polegające na budowie, przebudowie lub remoncie dróg gminnych i powiatowych. Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dróg określa warunki techniczne oraz niezbędne elementy jakie powinna zawierać droga. W ramach środków publicznych finansowane są jedynie te elementy infrastruktury drogowej, które są obligatoryjne i wymagane powyższym przepisem. Dofinansowanie zadania jest wyliczane od kosztów niezbędnych do prawidłowej realizacji zadania (kosztów kwalifikowalnych) i do jego wyliczenia nie brano pod uwagę kosztów niekwalifikowalnych. Taki sposób podejścia do realizacji zadań jest podyktowany dbałością o środki publiczne.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przywoływany we wnioskach § 140 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg wskazuje, co jest infrastrukturą techniczną możliwą do umieszczenia w pasie drogowym. Zgodnie natomiast z art. 4 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o FDS, ze środków Funduszu finansuje się zadania polegające na budowie, przebudowie lub remoncie dróg powiatowych lub gminnych, z wyłączeniem jedynie kosztów nabywania nieruchomości pod pasy drogowe tych dróg. Tym samym, w myśl zapisów ww. ustawy, możliwe jest sfinansowanie budowy urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z drogą, o ile przewidziano to na etapie projektu budowy, przebudowy lub remontu.

(akta kontroli str. 735-742, 845-865, 966-985, 1064-1080, 1178-1185, 1225-1237, 1271-1284, 1322-1336, 1489-1496, 1670-1675)

<sup>74</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1333,

<sup>75</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1363,

3/ Ogłoszenie o naborze wniosków o dofinansowanie w ramach Funduszu na 2019 r. opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu 13 marca 2019 r. nie zawierało informacji o wysokości środków przeznaczonych na zadania wieloletnie. Obowiązek zamieszczenia tej informacji wynikał z art. 21 ust. 7 pkt 1 ustawy o FDS.

Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśniła, że wyniku omyłki pisarskiej spowodowanej błędem edytora tekstu nie ujęto informacji o wysokości środków przeznaczonych na zadania wieloletnie. Niemniej powyższe nie miało wpływu na prawidłowy przebieg naboru, gdyż beneficjenci zostali poinformowani o puli środków przeznaczonych na zadania wieloletnie podczas przeprowadzonego dla nich szkolenia 21 marca 2019 r.

(akta kontroli str. 647-648, 650-652, 738-742)

4/ Nie zapewniono terminowego: a/ przekazania Ministrowi Infrastruktury sprawozdania z realizacji zadań dofinansowanych z FDS w 2019 r. – sprawozdanie to zostało bowiem przekazane 4 lutego 2020 r., podczas gdy zgodnie z art. 29 ust. 3 ustawy o FDS powinno być przekazane nie później niż 31 stycznia 2020 r.; b/ zatwierdzenia rozliczenia złożonego 3 marca 2020 r. przez Gminę Białą, dotyczącego zadania pn. *Przebudowa drogi gminnej ulicy Prudnickiej w Białej* – które nastąpiło 16 kwietnia 2020 r., podczas gdy zgodnie z art. 29 ust. 2 ww. ustawy oraz § 7 ust. 6 umowy o dofinansowanie powinno ono nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przekazania przez wnioskodawcę (tj. nie później niż do 2 kwietnia 2020 r.). Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśniła, że w związku z fluktuacją kadr oraz bardzo dużą ilością spraw w Wydziale, ostateczne sprawozdanie zostało przekazane do Ministerstwa 4 lutego 2020 r., tj. 2 dni robocze po terminie. W związku także z ogłoszonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii oraz wprowadzonymi ustawą z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 innymi chorobami zakaźnymi oraz wywołanymi nimi sytuacjami kryzysowymi<sup>76</sup> przepisami, umożliwiającymi zawieszenie biegu terminów oraz wydanymi na jej podstawie przepisami wykonawczymi, w związku z ograniczeniami oraz długotrwałą nieobecnością pracowników w Urzędzie, w terminie od 16 marca 2020 r. zadaniami w ramach Funduszu zajmował się tylko jeden pracownik (tj. kierownik oddziału). W związku z dużym natłokiem spraw różnego rodzaju zatwierdzenie rozliczenia nastąpiło w terminie późniejszym. Nie wpłynęło to jednak w żaden sposób na prawidłowość wykonania zadania.

(akta kontroli str. 107-150, 689-691, 727-728, 738-742, 1123-1134, 1172-1173, 1178-1185)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda podjął właściwe działania w celu przeprowadzenia naboru i dokonania oceny wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych z Funduszu. W szczególności niezwłocznie informowano jednostki samorządu terytorialnego o umieszczeniu złożonych przez nie wniosków na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania oraz o zatwierdzeniu tych list przez Prezesa Rady Ministrów. Umowy o dofinansowanie zadań z FDS były zawierane wyłącznie z wnioskodawcami umieszczonymi na listach zadań zatwierdzonych do dofinansowania, a ich realizacja była rzetelnie i zgodnie z przepisami rozliczana. Wojewoda w ramach podziału środków finansowych z FDS, pomiędzy zadania powiatowe i gminne, zastosował kryterium określone w art. 20 ust. 2 ustawy o FDS, jak również uwzględnił rzeczywiste potrzeby inwestycyjne na drogach samorządowych. Co prawda, zgodnie z ww. przepisem kryterium uwzględniające liczbę powiatów i gmin przy podziale środków, jest jedynym kryterium wyznaczonym

<sup>76</sup> Dz. U. poz. 374, ze zm.

przez ustawodawcę, niemniej dokonany przez Wojewodę podział środków był racjonalny i nie spowodował dysproporcji w poziomie dofinansowania poszczególnych zadań powiatowych i gminnych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: a/ wykorzystania niewłaściwych danych do wyliczenia wysokości dofinansowania dla dwóch zadań gminnych, co spowodowało zawyżenie przyznanych Gminie Biała środków o 967 305,17 zł<sup>77</sup>; b/ stosowania wniosków i umów o dofinansowanie niezgodnych z przepisami ustawy o FDS; c/ uchybień formalnych polegających na: braku w jednym ogłoszeniu o naborze informacji o wysokości środków przeznaczonych na zadania wieloletnie, nieterminowym przekazaniu sprawozdania rocznego do Ministerstwa Infrastruktury oraz nieterminowym zatwierdzeniu jednego rozliczenia zadania.

OBSZAR

## **2. Działania Wojewody związane z realizacją postanowień porozumienia zawartego z Ministrem Infrastruktury w sprawie określenia warunków dofinansowania zadań powiatowych i gminnych z FDS**

Opis stanu faktycznego

### **2.1. Dysponowanie środkami Funduszu**

a/ Minister Infrastruktury będący dysponentem FDS zawarł 7 maja 2019 r. z Wojewodą *Porozumienie*, które do 31 lipca 2020 r. nie było zmieniane. W dokumencie tym określono warunki dofinansowania zadań powiatowych i gminnych w województwie opolskim<sup>78</sup>. Termin zawarcia *Porozumienia* nie spowodował opóźnień procedury naboru i oceny wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych.

(akta kontroli str. 100-107, 343)

b/ Zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 1 *Porozumienia* dysponent Funduszu, przekazywał Wojewodzie, w kwotach przewidzianych w harmonogramie<sup>79</sup>, środki na rachunek przeznaczony do dofinansowania zadań w ramach FDS w województwie opolskim<sup>80</sup> (w 2019 r. była to kwota 90 658 871,27 zł<sup>81</sup>, a w 2020 r. - do 30 czerwca - 16 659 403,37 zł). W okresie objętym kontrolą wystąpiło 9 opóźnień w przekazywaniu środków na dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych w województwie opolskim przez dysponenta Funduszu<sup>82</sup>. Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości *późniejsze przekazywanie środków przez dysponenta Funduszu na subkonto Wojewody nie wpłynęło na realizację zadań powiatowych oraz gminnych dofinansowanych z FDS. Żaden z beneficjentów nie zgłaszał problemów dot. realizacji projektów.*

<sup>77</sup> Dofinansowanie dla Gminy Biała powinno wynieść 60%, a przez błędne wyliczenie dochodu własnego na mieszkańca gminy wyniosło 80% wartości zadania.

<sup>78</sup> W szczególności sposób i termin przekazywania oraz rozliczania środków FDS na dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych oraz termin zwrotu niewykorzystanych środków.

<sup>79</sup> Otrzymane od dysponenta Funduszu środki na realizację zadań w grudniu 2019 r. nie były zgodne z wysokością wynikającą z zaktualizowanego harmonogramu z 2 grudnia 2019 r. – otrzymano o 1 666 098,97 zł mniej w związku z następną aktualizacją zapotrzebowania przekazaną 20 grudnia 2019 r. do dysponenta. Zmniejszenie zapotrzebowania wynikało z przekazanych przez gminy i powiaty aktualizacji wniosków o dofinansowanie po przeprowadzeniu postępowań przetargowych i podpisaniu umów z wykonawcami zadań.

<sup>80</sup> Dalej: subkonto.

<sup>81</sup> Per saldo (7 519 294,50 zł zwrócono na konto dysponenta 31 grudnia 2019 r. jako zwrot środków niewykorzystanych z tyt. FDS przez woj. opolskie na dzień 31 grudnia 2019 r.).

<sup>82</sup> 1 dzień opóźnienia w sierpniu i we wrześniu 2019 r., po 2 dni opóźnienia w czerwcu, w listopadzie i w grudniu 2019 r. oraz w lutym 2020 r., 3 dni opóźnienia w maju 2020 r., 13 i 18 dni opóźnienia w grudniu 2019 r. (w grudniu 2019 r. dysponent Funduszu przekazywał środki trzy razy).

W okresie od 6 czerwca 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. wolne środki z subkonta<sup>83</sup> przekazywane były w zarządzanie terminowe lub w zarządzanie *overnight*, o których mowa w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie<sup>84</sup>. Średnia kwota środków przekazywanych w zarządzanie wynosiła 1 823 059,45 zł<sup>85</sup> (najniższa kwota wynosiła 49 336,68 zł, a najwyższa 6 440 395,03 zł)<sup>86</sup>.

Otrzymane środki (na kolejny miesiąc) pomniejszono o kwotę niewykorzystanych środków<sup>87</sup> z poprzedniego miesiąca, z wyjątkiem pięciu przypadków<sup>88</sup>. W tych przypadkach Wojewoda sporządzając harmonogramy do dysponenta FDS informował go, że pozostały mu środki, których nie wykorzysta do końca miesiąca (nie określając w jakiej wysokości) i wnioskował o niepominiejszenie ich w następnej transzy. Niewykorzystane środki przekazywano w zarządzanie terminowe lub zarządzanie *overnight*.

Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśniła, że w związku z bieżącą weryfikacją wniosków o wypłatę środków w ramach zadań gminnych i powiatowych oraz koniecznością ich korekt następowały przesunięcia terminów płatności w ramach FDS. W związku z powyższym Wojewoda w harmonogramach przekazanych do dysponenta Funduszu wnioskował o niepominiejszenie transz na kolejne miesiące o pozostałe na subkoncie środki w celu zabezpieczenia wypłat w ramach już złożonych wniosków oraz planowanych do złożenia w kolejnych miesiącach. Dodatkowo na harmonogramy od miesiąca września składały się zadania realizowane w ramach naboru przeprowadzonego jeszcze w 2018 r. oraz naboru z 2019 r. Wartości zadań z naboru 2019 r. były wartościami wynikającymi z zatwierdzonej przez Premiera listy. Wojewoda sporządzając harmonogramy kierował się koniecznością zabezpieczenia środków finansowych dla beneficjentów FDS z woj. opolskiego, tak aby wdrażanie Funduszu odbyło się płynnie.

(akta kontroli str. 108-255, 717-725)

c/ Wojewoda doręczał dysponentowi Funduszu (w układzie miesięcznym) przewidywany harmonogram przekazywania środków Funduszu na zadania przeznaczone do dofinansowania<sup>89</sup>, zgodnie z postanowieniami wynikającymi z art. 26 ust. 5 ustawy o FDS. Ponadto w Urzędzie sporządzano i terminowo przekazywano dysponentowi Funduszu aktualizacje harmonogramu przekazywania środków FDS na zadania przeznaczone do finansowania, bądź informacje o braku

<sup>83</sup> Na subkoncie na koniec każdego miesiąca występowały salda zerowe.

<sup>84</sup> Dz. U. poz. 1864.

<sup>85</sup> Liczony na podstawie stanów środków na koniec poszczególnych miesięcy 2019 r. i 2020 r., z wyłączeniem miesięcy gdzie stany środków na koniec miesiąca nie występowały (styczeń-maj 2020 r.).

<sup>86</sup> Suma sald na subkoncie oraz środków będących w zarządzaniu terminowym bądź zarządzaniu *overnight* wynosiła odpowiednio: na 30 czerwca 2019 r. 486 586,30 zł, na 31 lipca 2019 r. 69 568,63 zł, na 31 sierpnia 2019 r. 6 440 395,03 zł, na 30 września 2019 r. 554 892,85 zł, na 31 października 2019 r. 3 566 899,54 zł, na 30 listopada 2019 r. 49 336,68 zł, na 31 grudnia 2019 r. 125 684,30 zł, na 31 stycznia 2020 r. na 28 lutego, 31 marca 2020 r., 30 kwietnia 2020 r. i 31 maja 2020 r. – salda 0,00 zł, na 30 czerwca 2020 r. 3 291 112,24 zł.

<sup>87</sup> Uwzględniając środki w zarządzaniu terminowym lub *overnight*.

<sup>88</sup> Tj. a/ 22 lipca 2019 r. wystąpiono o środki z FDS na sierpień 2019 r. w wysokości 8 550 930,95 zł zaś od 18 do 30 lipca 2019 r. założono lokatę terminową w wysokości 3 414 130 zł; b/ 20 sierpnia 2019 r. wystąpiono o środki na wrzesień 2019 r. w wysokości 4 263 874,48 zł a 9 do 20 sierpnia 2019 r. założono lokatę terminową w wysokości 8 296 627,86 zł; c/ 30 września 2019 r. wystąpiono o środki na październik w wysokości 3 073 234,94 zł a tego samego dnia założono dwie lokaty (*overnight* i terminową – do 9 października) w łącznej wysokości 8 698 252,19 zł; d/ 21 października 2019 r. wystąpiono o 10 344 356,13 zł na listopad 2019 r. a 18 października 2019 r. zakończyła się lokata terminowa (otwarta 11 października) na kwotę 6 279 562,95 zł i od 22 do 28 października 2019 r. założono następną lokatę w wysokości 3 887 252,07 zł; e/ 22 czerwca 2020 r. wystąpiono o środki na lipiec 2020 r. w wysokości 5 905 573,08 zł a od 10 do 24 czerwca 2020 r. otwarto lokatę terminową w wysokości 5 119 653,34 zł.

<sup>89</sup> W terminie 30 dni od dnia zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów listy zadań powiatowych oraz gminnych przeznaczonych do dofinansowania w województwie opolskim lub od dnia zmiany listy zadań powiatowych oraz gminnych.

potrzeby jego aktualizacji z wyjątkiem przypadków opisanych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na podstawie dokumentów przedkładanych przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>90</sup> oraz na podstawie list zadań rekomendowanych do dofinansowania Wojewoda sporządzał i aktualizował harmonogramy przekazywania środków Funduszu na zadania przeznaczone do dofinansowania. Kwoty podawane w harmonogramach wynikały z informacji otrzymywanych od podmiotów realizujących zadania dofinansowane z FDS.

(akta kontroli str. 152-255, 738-742, 1670-1675)

d/ Stan środków pieniężnych FDS na koniec 2019 r. wyniósł 125 684,30 zł<sup>91</sup>, a na 30 czerwca 2020 r. – 3 291 112,24 zł. Środki te w całości zostały przekazane w zarządzanie *overnight* Ministra Finansów. W okresie od 6 czerwca 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. Wojewoda 136 razy<sup>92</sup> przekazywał Ministrowi Finansów wolne środki Funduszu w zarządzanie terminowe lub w zarządzanie *overnight*. Kwoty środków przekazywanych Ministrowi Finansów w zarządzanie terminowe wyniosły od 6 173,39 zł (od 6 do 16 grudnia 2019 r.) do 10 512 105,57 zł (od 14 do 25 listopada 2019 r.), a w zarządzanie *overnight* od 0,12 zł (8-9 stycznia 2020 r.) do 21 364 097,77 zł (6-9 grudnia 2019 r.). Wolne środki były lokowane na okres od jednego do 20 dni<sup>93</sup>. Przychody z oprocentowania lokat w 2019 r. wyniosły 34 789,73 zł<sup>94</sup>, a w 2020 r. – 130,59 zł<sup>95</sup>.

Analiza dyspozycji przekazywania wolnych środków w zarządzanie terminowe nie wykazała zagrożeń dla terminowej realizacji zadań FDS oraz przypadków nieefektywnego przetrzymywania wolnych środków na rachunku Funduszu.

(akta kontroli str. 131-133, 137-138, 145-150)

e/ W okresie od 1 czerwca 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. Wojewoda dokonał na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, ze środków zgromadzonych na subkoncie, łącznie 70 wypłat<sup>96</sup> w formie zaliczek na poczet realizacji zadań<sup>97</sup>. Zaliczki wypłacone w 2019 r. i 2020 r. (do końca czerwca) wyniosły odpowiednio: 58 650 324,28 zł<sup>98</sup> (stanowiły 64,69%<sup>99</sup> dokonanych wypłat dofinansowania z FDS) i 11 539 750,03 zł<sup>100</sup> (86,32%<sup>101</sup>). W 58 przypadkach przekazane zaliczki umożliwiły pokrycie całości zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego wobec wykonawców (82,86% przekazanych zaliczek), a w 12 przypadkach (17,14% zaliczek) części realizowanych zadań (od 21,23% do 98,55% wartości zadania). Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśniła, że (...) *zaliczki były wypłacane zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie realizacji zadania*.

<sup>90</sup> Zaktualizowanych harmonogramów przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>91</sup> Środki niewykorzystane w danym roku na zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>92</sup> 14 razy (13 w 2019 r. i 1 raz w 2020 r.) w zarządzanie terminowe oraz 122 razy (92 w 2019 r. i 30 w 2020 r.) w zarządzanie *overnight*.

<sup>93</sup> Zarządzanie terminowe zakładane z dwudniowym wyprzedzeniem, zarządzanie *overnight* zakładane na podstawie stałego zlecenia dla BGK do przekazywania wolnych środków pozostałych na rachunkach, które nie zostały przekazane w zarządzanie terminowe i nie są wydatkowane w danym dniu do godziny 15<sup>00</sup>.

<sup>94</sup> Odsetki od zarządzania *overnight*: a/ 146,60 zł w czerwcu 2019 r., b/ 695,76 zł w lipcu 2019 r., c/ 518,36 zł w sierpniu 2019 r., d/ 945,10 zł we wrześniu 2019 r., e/ 609,03 zł w październiku 2019 r., f/ 1 523,47 zł w listopadzie 2019 r., g/ 4 297,44 zł w grudniu 2019 r. Odsetki od zarządzania terminowego: a/ 1 414,29 zł w lipcu 2019 r., b/ 3 196,44 zł w sierpniu 2019 r., c/ 9 727,11 zł we wrześniu 2019 r., d/ 6 121,59 zł w październiku 2019 r., e/ 5 592,43 zł w listopadzie 2019 r. i f/ 2,11 zł w grudniu 2019 r.

<sup>95</sup> Odsetki od zarządzania *overnight*: a/ 4,05 zł w styczniu 2020 r., b/ 98,90 zł w lutym 2020 r. oraz c/ 27,64 zł w kwietniu 2020 r.

<sup>96</sup> Spośród dokonanych łącznie 117 wypłat, w tym 108 w 2019 r. i 9 w 2020 r.

<sup>97</sup> Na podstawie ośmiu umów wybranych do badania w punkcie 1.2.a niniejszego wystąpienia ustalono, że we wszystkich przypadkach środki na realizację zadań były przekazywane w formie zaliczek, które były wypłacane zgodnie z zapisami umów.

<sup>98</sup> 35 142 464,43 zł wypłacono 41 gminom, a 23 507 859,85 zł 12 powiatom.

<sup>99</sup> Z kwoty 90 659 379,52 zł.

<sup>100</sup> Wypłacono 3 powiatom.

<sup>101</sup> Z kwoty 13 368 291,13 zł.



*Sprawdzenie efektu rzeczowego oraz rozliczenie otrzymanych zaliczek było dokonywane zgodnie z zapisami umowy oraz w terminach wskazanych w umowach oraz ustawie<sup>102</sup>. Zapisy umowy o dofinansowanie zadań wskazywały, że beneficjent może wnioskować o zaliczkę na realizację zadania. Umowa również wskazuje na tryb i termin przekazywania środków. Zgodnie z umową środki były przekazywane na wniosek beneficjenta po podpisaniu umowy z wykonawcą. Beneficjent sam decydował kiedy będzie wnioskował do Wojewody o przekazanie środków. Częściowe przekazywanie zaliczek na pokrycie zobowiązań jest wobec wykonawców nie stoi w sprzeczności z zapisami ustawy. Dodatkowo żaden z beneficjentów nie zgłaszał problemów dot. realizacji projektów.*

(akta kontroli str. 256-345, 738-742)

f/ W okresie od 1 czerwca 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. środki<sup>103</sup> przekazane przez jednostki samorządu terytorialnego na subkonto wyniosły łącznie 246 709,07 zł<sup>104</sup>, a odsetki uzyskane od wolnych środków na subkoncie 34 920,32 zł. Szczegółowym badaniem objęto operacje bankowe<sup>105</sup> za okres od 1 do 31 stycznia 2020 r.<sup>106</sup>, dokonane w ramach subkonta. Ustalono, że Wojewoda bez zbędnej zwłoki, zgodnie z postanowieniami § 4 pkt 3 *Porozumienia*, przekazywał na rachunek Funduszu środki otrzymane od jednostek samorządu terytorialnego oraz odsetki uzyskane od wolnych środków na subkoncie.

(akta kontroli str. 108-109, 133-134, 138-141, 355-362)

## **2.2. Informacje i rozliczenia dotyczące wydatkowania środków Funduszu**

a-b/ W kontrolowanej jednostce prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową zdarzeń związanych z dofinansowaniem zadań na terenie województwa opolskiego, w tym przepływów środków pieniężnych, zgromadzonych na subkoncie, należności i zobowiązań<sup>107</sup>. Ewidencja ta była prowadzona w szczególności pozwalającej na sporządzenie wymaganych informacji i rozliczeń z wydatkowania środków Funduszu<sup>108</sup>.

<sup>102</sup> Nie później niż 60 dni od dnia dokonania ostatniej płatności ze środków przekazanych składane miały być Wojewodzie rozliczenia dofinansowania (rzeczowe i finansowe zadania).

<sup>103</sup> Z tytułu naliczonych odsetek od środków zgromadzonych na rachunku bankowym jednostek samorządu terytorialnego przeznaczonym do obsługi środków Funduszu oraz z tytułu zwrotów niewykorzystanych środków na subkonto.

<sup>104</sup> W 2019 r. 126 535,10 zł (125 860,14 zł z tytułu niewykorzystanych przez jednostki samorządu terytorialnego środków i 674,96 zł z tytułu naliczonych odsetek od środków zgromadzonych na rachunku bankowym jednostek samorządu terytorialnego przeznaczonym do obsługi środków Funduszu) oraz w 2020 r. 120 173,97 zł (116 707,24 zł z tytułu niewykorzystanych środków i 3 466,73 zł z tytułu naliczonych odsetek na subkoncie).

<sup>105</sup> Dotyczące środków przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz odsetek uzyskanych od wolnych środków na subkoncie.

<sup>106</sup> 43 607,56 zł z tytułu zwrotu przez jednostki samorządu terytorialnego niewykorzystanych środków, 237,12 zł z tytułu naliczonych odsetek od środków zgromadzonych na rachunku bankowym jednostek samorządu terytorialnego przeznaczonym do obsługi środków Funduszu oraz 130,59 zł z tytułu naliczonych odsetek na subkoncie.

<sup>107</sup> Zdarzenia związane z FDS ujmowano w dzienniku księgi głównej dysponenta części budżetu na wyodrębnionych kontach.

<sup>108</sup> Umowy wieloletnie ujmowane były w księgach w następujący sposób: Wn 853 Ma 240 (z odpowiednią analityką umożliwiającą identyfikację umowy wieloletniej). W sprawozdaniu Rb-33 wykazywano je w częściach: A. poz. K110 (stan funduszu na początek okresu sprawozdawczego); B. poz. M w § 2170 lub w § 6350 - kwoty zawartych w danym roku umów, w tym umów wieloletnich; B. poz. P130 (stan funduszu na koniec okresu sprawozdawczego) - stan umów wieloletnich, które nie zostały jeszcze zakończone (zrealizowane); C. poz. W040 Zobowiązania - kwotę umów, w tym wieloletnich, które nie zostały jeszcze zakończone (zrealizowane); D. Dane uzupełniające 2. Zobowiązania - zobowiązania, w tym z umów wieloletnich (z podziałem na §§: 2170 i 6350). W sprawozdaniu Rb-40 w pozycjach: I.3 Zobowiązania - jako bilans otwarcia konta 853 czyli kwotę umów wieloletnich, tj. niezakończonych; III.2 Dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i gminnych - kwoty zawartych w danym roku umów, w tym umów wieloletnich; analogicznie w przypadku III.3 - gdy zostaną przyznane środki z rezerwy Prezesa Rady Ministrów; IV.4 Zobowiązania - kwotę umów, w tym wieloletnich, które nie zostały jeszcze zakończone (zrealizowane); V.1 Zobowiązania dot. zadań gminnych i powiatowych - kwotę umów wieloletnich, które nie zostały jeszcze zakończone (zrealizowane).

Wojewoda, w okresie od 1 czerwca 2019 r. do 31 lipca 2020 r., w terminach wskazanych w *Porozumieniu*<sup>109</sup> przekazywał dysponentowi Funduszu informacje oraz rozliczenia dotyczące wydatkowania środków Funduszu<sup>110</sup>, tj.: a/ sprawozdania z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33); b/ sprawozdania z wykonania, określonego w ustawie budżetowej, planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40); c/ sprawozdania o należnościach oraz wybranych aktywach finansowych (Rb-N); d/ sprawozdania o zobowiązaniach według tytułów dłużnych oraz poręczeniach i gwarancjach (Rb-Z); e/ rozliczenia wykorzystania przekazanych środków finansowych z FSD na realizację zadań powiatowych i zadań gminnych oraz zadań mostowych; f/ informacje o jednorocznych umowach zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego na realizację zadań powiatowych i zadań gminnych oraz zadań mostowych, dofinansowanych ze środków FDS; g/ informacje o wieloletnich umowach zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego na realizację zadań powiatowych i zadań gminnych oraz zadań mostowych, dofinansowanych ze środków FDS wraz z oświadczeniem, że zawarte w nich dane wynikają z ewidencji księgowej.

Kontrolą objęto rzetelność i prawidłowość<sup>111</sup> sporządzania przez Wojewodę sprawozdań i informacji za I kwartał 2020 r. Kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej na dzień ich sporządzenia<sup>112</sup>. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo, a pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym zgodnie z wytycznymi z Ministerstwa Infrastruktury. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu – Główny Księgowy Budżetu Wojewody Opolskiego (...) *konieczność wykazywania umów wieloletnich w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 została narzucona przez Ministerstwo Infrastruktury.*

(akta kontroli str. 383-465, 1683-1684)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nie sporządzono, a tym samym nie przekazano dysponentowi Funduszu, do 20 czerwca 2019 r., miesięcznej informacji o braku potrzeby aktualizacji harmonogramu, a w dwóch przypadkach miesięczne aktualizacje harmonogramu przekazywania środków z FDS na zadania przeznaczone do dofinansowania oraz informację o braku potrzeby jego aktualizacji przekazano po terminie<sup>113</sup>. Było to niezgodne z postanowieniami § 3 ust. 4 *Porozumienia*, zgodnie z którym *Wojewoda przekazuje dysponentowi Funduszu aktualizację harmonogramu, o którym mowa w ust. 3, w terminie do 20 dnia poprzedzającego miesiąc, którego dotyczy aktualizacja lub informację o braku potrzeby aktualizacji harmonogramu.*

Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśniła, że w związku z przeoczeniem pracownika koordynującego zadania związane z FDS nie została wysłana informacja pisemna/e-mailowa o braku potrzeby aktualizacji harmonogramu do 20 czerwca 2019 r. dotyczącej lipca 2019 r. oraz w dwóch przypadkach miesięczne aktualizacje harmonogramu przekazywania środków FDS na zadania przeznaczone do dofinansowania/informację o braku potrzeby aktualizacji

<sup>109</sup> 7 dni przed upływem terminów wskazanych w rozporządzeniu Ministra Finansów i Rozwoju z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393, ze zm.) oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773) dla dysponentów państwowych funduszy celowych.

<sup>110</sup> Za II, III i IV kwartał 2019 r. oraz I i II kwartał 2020 r.

<sup>111</sup> Pod względem merytorycznym i rachunkowym.

<sup>112</sup> Wojewoda Opolski w I kwartał 2020 roku nie zawarł żadnych umów dot. dofinansowania zadań z FDS – zarówno jednorocznych jak i wieloletnich.

<sup>113</sup> Przekazano odpowiednio: 23 lipca 2019 r. (1 dzień po terminie) i 21 lutego 2020 r. (1 dzień po terminie).

*harmonogramu przekazano dysponentowi Funduszu 1 dzień po terminie wynikającym z § 3 ust. 4 Porozumienia, w związku z dużym natłokiem realizowanych w Wydziale spraw. Opóźnienie nie wpłynęło na prawidłowość i terminowość przekazywania środków FDS do gmin i powiatów.*

(akta kontroli str. 152-255, 717-725, 1620-1675)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Wojewody związane z realizacją postanowień *Porozumienia* zawartego z Ministrem Infrastruktury w sprawie określenia warunków dofinansowania zadań powiatowych i gminnych z FDS. Stwierdzona, i opisana powyżej, nieprawidłowość nie miała wpływu na prawidłowe dysponowanie przez Wojewodę środkami pieniężnymi na subkoncie, zgodnie z *Porozumieniem* zawartym z dysponentem. Wojewoda należycie wypełniał obowiązki dotyczące wolnych środków. Ponadto terminowo i rzetelnie sporządzał informacje i rozliczenia dotyczące wydatkowania środków Funduszu.

## 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:

Uwagi      Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski    Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1/ Ustalanie wysokości dofinansowania zadań ze środków Funduszu w sposób rzetelny, z należytą starannością oraz zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

2/ Dostosowanie przyjętych w Urzędzie wzorów wniosków oraz umów o dofinansowanie zadań do przepisów ustawy o FDS.

3/ Zapewnienie terminowego sporządzania i przekazywania aktualizacji harmonogramu przekazywania środków FDS na zadania przeznaczone do finansowania lub informacji o braku jego aktualizacji.

4/ Zapewnienie terminowego sporządzania sprawozdań z realizacji zadań dofinansowanych z FDS oraz zatwierdzania rozliczeń przekazywanych przez wnioskodawców.

## 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 Opolu. 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 uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Opole, 9 listopada 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Opolu

Dyrektor

Kontrolerzy

Damian Mielcarek  
główny specjalista kontroli państwowej



.....  
podpis

Marlena Przybylak  
starszy inspektor kontroli państwowej



.....  
podpis



.....  
DIREKTOR  
Delegatura NIK w Opolu  
podpis  
Iwona Zyman

