



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.012.01.2020

Pani
Aneta Niestrawska
I Wicewojewoda Wielkopolski
Wielkopolski Urząd Wojewódzki
Al. Niepodległości 16/18
61-713 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.024.2021 Zespołu
Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 22 marca 2021 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wielkopolski Urząd Wojewódzki, Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aneta Niestrawska, I Wicewojewoda Wielkopolski od dnia 26 marca 2019 r. wykonująca w dniach 12-24 listopada 2019 r. oraz od dnia 16 grudnia 2020 r. obowiązki wojewody na mocy art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie ¹ . W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnili kolejno: Zbigniew Hoffmann, Wojewoda Wielkopolski w okresie od 9 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r. oraz Łukasz Mikołajczyk, Wojewoda Wielkopolski w okresie od 25 listopada 2019 r. do 15 grudnia 2020 r. (dalej: Wojewoda).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Nabór i ocena wniosków oraz realizacja umów na projekty drogowe współfinansowane z Funduszu Dróg Samorządowych ² (dalej: FDS). 2. Realizacja postanowień porozumienia zawartego z Ministrem Infrastruktury w sprawie określenia warunków dofinansowania zadań powiatowych i gminnych z FDS (Porozumienie).
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do czasu zakończenia kontroli, tj. do dnia 9 grudnia 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Mirosław Babkiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/75/2020 z 17 czerwca 2020 r. 2. Artur Pigłas, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/69/2020 z 8 czerwca 2020 r. oraz nr LPO/149/2020 z 3 grudnia 2020 r. (akta kontroli str. 1-4, 2461)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1464.

² Na mocy art. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2338), z dniem wejścia w życie tej ustawy, zmieniony został tytuł ustawy z: „ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych” na: „ustawa o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg” a także nazwa funduszu z „Fundusz Dróg Samorządowych” na „Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg”. Z uwagi na fakt, iż w okresie objętym kontrolą obowiązywała nazwa „Fundusz Dróg Samorządowych” w dalszej części wystąpienia będzie stosowany skrót „FDS”.

³ Dz. U. z 2020 r., poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda w latach 2019-2020 (do 30 listopada) terminowo ogłaszał, i co do zasady, prawidłowo przeprowadzał nabory wniosków o dofinansowanie zadań drogowych współfinansowanych środkami Funduszu Dróg Samorządowych. Powołana przez Wojewodę komisja dokonywała oceny składanych wniosków zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych⁵. Wojewoda zawierał umowy o dofinansowanie zadań z jednostkami samorządu terytorialnego (dalej: jst) ujętymi na listach zadań zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów, a następnie sprawował właściwy nadzór nad poprawnością wykorzystania przedmiotowych środków.

Prawidłowo realizowane były postanowienia zawartego przez Wojewodę z Ministrem Infrastruktury Porozumienia w sprawie określenia warunków dofinansowania zadań powiatowych i gminnych z FDS. Wojewoda składał zapotrzebowania na środki budżetowe stosownie do wysokości finansowanych zadań oraz niezwłocznie przekazywał dysponentowi Funduszu niewykorzystane środki. Rzetelnie wypełniano obowiązki dotyczące lokowania wolnych środków finansowych i terminowo sporządzano informacje i rozliczenia dotyczące wydatkowania środków Funduszu.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały na kilku oraz kilkunastodniowym opóźnieniu przy dokonywaniu komisyjnej oceny wniosków oraz sześciodniowym opóźnieniu w sporządzeniu i przekazaniu Ministrowi Infrastruktury listy zadań rekomendowanych do dofinansowania. Niedotrzymanie terminów w ww. przypadkach miało jedynie charakter formalny i nie wpłynęło na przebieg wdrażania środków Funduszu w województwie wielkopolskim. NIK zauważa obiektywną trudność jaką stanowiło równoległe procedowanie przez pięcioosobową komisję nad kilkuset wnioskami o przyznanie dofinansowania, co utrudniało dochowanie wymaganych terminów wezwania do uzupełnienia wniosków (7 dni) oraz ich rozpatrzenia (30 dni).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1. Nabór i ocena wniosków

Opis stanu faktycznego

1.1.1. W latach 2019 - 2020 Wojewoda przeprowadził trzy nabory wniosków o dofinansowanie zadań drogowych środkami FDS.

A) W ramach naboru przeprowadzonego w okresie od 13 marca do 12 kwietnia 2019 r. (dalej: nabór na rok 2019) do Urzędu wpłynęło łącznie 320 wniosków, z tego 73 dotyczyło zadań powiatowych, a 247 zadań gminnych. Wymogi formalne spełniało 289 wniosków (69 powiatowych i 220 gminnych). Objęte nimi zadania

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

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1430, ze zm., w brzmieniu obowiązującym do 30 grudnia 2020 r., dalej: ustawa o FDS.

⁶ 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.

inwestycyjne i remontowe miały łączną wartość 779.203.740,34 zł⁷ a wnioskowana kwota dofinansowania wynosiła 441.893.623 zł⁸.

Na pierwotnej liście zadań rekomendowanych do dofinansowania w ramach kwoty środków przeznaczonych na dofinansowanie (dalej: lista podstawowa) znalazło się 187 zadań⁹ o wartości 555.276.070,60 zł¹⁰. Kwota wnioskowanego dofinansowania wynosiła 315.635.661 zł, w tym 160.609.249 zł dotyczyło zadań powiatowych i 155.026.412 zł zadań gminnych. Na liście zadań rekomendowanych do dofinansowania, które nie zmieściły się w wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie (dalej: lista rezerwowa) znalazło się 89 zadań¹¹ o wartości 190.359.521,99 zł¹², dla których łączna kwota dofinansowania wynosiła 109.340.120 zł¹³.

Na skutek zmian wprowadzonych przez Prezesa Rady Ministrów (szczegółowy opis zmian zamieszczono w pkt 1.1.10. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), polegających na zwiększeniu liczby i wysokości nakładów na zadania rekomendowane do dofinansowania, na liście podstawowej ujęto 187 zadań¹⁴ o wartości 555.276.070,60 zł¹⁵, dla których dofinansowanie zaplanowano w wys. 322.220.372,48 zł. Dla zadań powiatowych zaplanowano dofinansowanie w wys. 164.502.700,55 zł, a dla zadań gminnych 157.717.671,93 zł. Na liście rezerwowej ujęto 102 zadania¹⁶ o wartości 223.927.669,74 zł¹⁷, dla których łączna kwota dofinansowania wynosiła 126.257.962 zł¹⁸.

Według stanu na dzień 3 grudnia 2020 r., w wyniku jedynej dokonanej zmiany, na liście podstawowej ujęto 210 zadań¹⁹ o wartości 563.705.955,87 zł²⁰, dla których łączna zaplanowana kwota dofinansowania wyniosła 327.428.285,48 zł²¹. Dla zadań powiatowych zaplanowano dofinansowanie w wys. 167.529.062,55 zł, a dla zadań gminnych 159.899.222,93 zł. Na liście rezerwowej ujęto 79 zadań²² o wartości 172.030.413,94 zł²³, dla których łączna kwota dofinansowania wynosiła 96.404.011 zł²⁴.

B) W ramach naboru przeprowadzonego w okresie od 27 lipca do 26 sierpnia 2019 r. (dalej: nabór na rok 2020) do Urzędu wpłynęło łącznie 320 wniosków, z tego 84 dotyczyło zadań powiatowych, a 236 zadań gminnych. Wymogi formalne spełniało 271 wniosków (73 powiatowych i 198 gminnych). Wnioski ocenione przez Komisję obejmowały zadania inwestycyjne i remontowe o łącznej wartości 901.578.607,54 zł²⁵ oraz wnioskowaną kwotę dofinansowania w wys. 501.858.1263,94 zł²⁶.

⁷ W tym 310.240.367,62 zł dotyczyło dofinansowania zadań powiatowych i 468.963.372,72 zł zadań gminnych.

⁸ W tym 183.314.448 zł zadania powiatowe i 258.579.175 zł zadania gminne.

⁹ W tym 56 powiatowych i 131 gminnych.

¹⁰ W tym zadania powiatowe o wartości 270.255.278,42 zł i zadania gminne na wartość 285.020.792 zł.

¹¹ W tym 13 zadania powiatowe i 76 zadania gminne.

¹² Zadania powiatowe 39.985.089,20 zł i gminne 150.374.432,79 zł.

¹³ Zadania powiatowe 22.705.199 zł i gminne 86.634.921 zł.

¹⁴ W tym 56 powiatowych i 131 gminnych.

¹⁵ W tym zadania powiatowe o wartości 270.255.278,42 zł i zadania gminne na wartość 285.020.792 zł.

¹⁶ W tym 13 zadania powiatowe i 89 zadania gminne.

¹⁷ Zadania powiatowe 39.985.089,20 zł i gminne 183.942.580,54 zł.

¹⁸ Zadania powiatowe 22.705.199 zł i gminne 103.552.763 zł.

¹⁹ W tym 63 zadania powiatowe i 147 zadań gminnych.

²⁰ Zadania powiatowe 275.682.282,72 zł i zadania gminne 288.023.673,15 zł.

²¹ Zadania powiatowe 167.529.062,55 zł i gminne 159.899.222,93 zł.

²² W tym 6 zadań powiatowych i 73 zadania gminne.

²³ Zadania powiatowe 12.850.753,55 zł i gminne 159.179.660,39 zł.

²⁴ Zadania powiatowe 7.239.658 zł i gminne 89.164.353 zł.

²⁵ W tym 367.849.001,60 zł dotyczyło dofinansowania zadań powiatowych i 533.729.605,94 zł zadań gminnych.

²⁶ W tym 202.876.184,13 zł zadania powiatowe i 298.981.942,81 zł zadania gminne.

Na pierwotnej liście podstawowej znalazło się 148 zadań²⁷ o wartości 533.086.616,20 zł²⁸, w tym 135 nowych zadań²⁹ na kwotę 403.930.340,24 zł³⁰. Kwota wnioskowanego dofinansowania wynosiła 286.556.403,64 zł, z tego 146.391.728,52 zł dotyczyło zadań powiatowych (w tym 112.746.916,52 zł obejmowało nowe zadania) i 140.164.675,12 zł zadań gminnych (w tym 104.389.415,12 zł dotyczyło nowych zadań). Na liście rezerwowej znalazło się 48 nowych zadań³¹ o wartości 284.711.991,05 zł³², dla których łączna kwota dofinansowania wyniosła 166.753.718,07 zł³³.

Na skutek zmian wprowadzonych przez Prezesa Rady Ministrów na liście podstawowej ujęto 152 zadania³⁴ o wartości 542.965.031,08 zł³⁵, dla których wysokość dofinansowania wyniosła 284.648.116,63 zł. Dla zadań powiatowych zaplanowano dofinansowanie w wys. 141.507.280,81 zł, a dla zadań gminnych 143.140.835,82 zł. Na liście rezerwowej ujęto 48 zadań³⁶ o wartości 284.711.991,05 zł³⁷, dla których łączna kwota dofinansowania wynosiła 165.859.413,56 zł³⁸.

Według stanu na dzień 3 grudnia 2020 r., w wyniku pięciu zmian listy dokonanych w trybie art. 26 ust. 6 ustawy o FDS, na liście podstawowej ujęto 178 zadań³⁹ o wartości 553.448.373,22 zł⁴⁰, dla których łączna zaplanowana kwota dofinansowania wyniosła 306.398.391,07 zł. Dla zadań powiatowych zaplanowano dofinansowanie w wys. 147.238.508,22 zł, a dla zadań gminnych 159.159.882,85 zł. Na liście rezerwowej ujęto 23 zadania⁴¹ o wartości 93.100.179,78 zł⁴², dla których łączna kwota dofinansowania wynosiła 55.966.547,60 zł⁴³.

C) W ramach naboru przeprowadzonego w okresie od 9 lipca do 10 sierpnia 2020 r. (dalej: nabór na rok 2021) do Urzędu wpłynęło 365 wniosków z tego 78 dotyczyło zadań powiatowych, a 287 zadań gminnych. Wymogi formalne spełniało 336 wniosków (76 powiatowych i 260 gminnych). Wnioski ocenione przez Komisję obejmowały zadania inwestycyjne i remontowe o łącznej wartości 1.141.168.187 zł⁴⁴ oraz wnioskowaną kwotę dofinansowania w wys. 642.971.650 zł⁴⁵.

W wyniku oceny wniosków dokonanych przez Komisję, na liście podstawowej znalazły się łącznie 133 zadania⁴⁶ o wartości 608.536.575,90 zł⁴⁷ z kwotą dofinansowania 342.376.531,08 zł⁴⁸. Na liście rezerwowej znalazły się 53 zadania⁴⁹

²⁷ W tym 40 powiatowych i 108 gminnych.

²⁸ W tym zadania powiatowe o wartości 276.944.193,64 zł i zadania gminne na wartość 256.142.422,56 zł.

²⁹ W tym 33 powiatowe i 102 gminne.

³⁰ Nowe zadania dotyczyły 33 zadań powiatowych o wartości 217.381.590,55 zł i 102 zadania gminne o wartości 186.548.749,69 zł.

³¹ W tym 29 zadania powiatowe i 19 zadań gminnych.

³² Zadania powiatowe 132.953.588 zł i gminne 151.758.402,59 zł.

³³ Zadania powiatowe 80.871.450,56 zł i gminne 85.882.267,51 zł.

³⁴ W tym 41 powiatowych i 111 gminnych.

³⁵ W tym zadania powiatowe o wartości 284.179.544,18 zł i zadania gminne na wartość 258.785.486,90 zł.

³⁶ W tym 29 zadań powiatowych i 19 zadań gminnych.

³⁷ Zadania powiatowe 132.953.588 zł i gminne 151.758.402,59 zł.

³⁸ Zadania powiatowe 80.413.312,78 zł i gminne 85.446.100,78 zł.

³⁹ W tym 52 zadania powiatowe i 126 zadań gminnych.

⁴⁰ Zadania powiatowe 260.365.570,25 zł i zadania gminne 293.082.802,97 zł.

⁴¹ W tym 19 zadań powiatowych i 4 zadania gminne.

⁴² Zadania powiatowe 80.732.354,00 zł i gminne 12.367.825,78 zł.

⁴³ Zadania powiatowe 49.144.596,36 zł i gminne 6.821.951,24 zł.

⁴⁴ W tym 430.389.287 zł dotyczyło dofinansowania zadań powiatowych i 710.778.900 zł zadań gminnych.

⁴⁵ Zadania powiatowe 244.907.674 zł i zadania gminne 398.063.976 zł.

⁴⁶ W tym 37 zadań powiatowych i 96 zadań gminnych.

⁴⁷ Zadania powiatowe 291.460.127,04 zł i gminne 317.076.448,87 zł.

⁴⁸ Zadania powiatowe 161.262.044,26 zł i gminne 184.114.486,82 zł.

⁴⁹ W tym 14 zadań powiatowych i 39 zadań gminnych.

o wartości 270.201.350,26 zł⁵⁰, dla których łączna kwota dofinansowania wyniosła 142.739.261,97 zł⁵¹.

D) W związku z tym, że przepisy ustawy o FDS dopuszczają dofinansowanie inwestycji samorządowych pierwotnie zakwalifikowanych do dofinansowania w ramach „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019” (PRGiPID)⁵², Wojewoda, na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy o FDS, sporządził i przekazał Ministrowi Infrastruktury ostateczne listy zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków FDS. Na listach podstawowych przekazanych do zatwierdzenia znalazło się 18 zadań powiatowych oraz 34 zadania gminne o przewidywanej wysokości dofinansowania wynoszącej łącznie 105.247.522 zł⁵³. Na listach rezerwowych znalazło się 9 zadań powiatowych i 13 zadań gminnych o planowanej kwocie dofinansowania 44.295.798 zł⁵⁴. W wyniku wprowadzonych przez Prezesa Rady Ministrów zmian, na ostatecznych zatwierdzonych listach podstawowych ujęto 20 zadań powiatowych z planowaną kwotą dofinansowania 59.637.940 zł i 35 zadań gminnych z dofinansowaniem planowanym na kwotę 45.609.582,00 zł. Na liście rezerwowej pozostało 9 zadań powiatowych i 13 zadań gminnych z przewidywaną kwotą dofinansowania w wys. 53.893.548,00 zł⁵⁵. W wyniku zmian dokonanych przez Wojewodę na liście zadań podstawowych ujęto 21 zadań powiatowych z kwotą dofinansowania 59.637.940 zł oraz 40 zadań gminnych z dofinansowaniem zaplanowanym na 45.609.582,00 zł. Na liście rezerwowej ujęto 2 zadania powiatowe i 2 zadania gminne z łączną planowaną kwotą dofinansowania w wys. 11.143.937,00 zł⁵⁶.

(akta kontroli str. 44-47, 272-279, 283-339, 412-421, 617-630a, 2407-2432, 2548-2551)

1.1.2. Wojewoda w latach 2019-2020 otrzymał od Ministra Infrastruktury trzy informacje o przewidywanej na lata 2019, 2020 i 2021 wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych (w dniach: 27 lutego i 19 lipca 2019 r. oraz 3 lipca 2020 r.). Zgodnie z tymi informacjami, w województwie wielkopolskim przewidywana wysokość środków w ramach poszczególnych naborów wynosiła: na 2019 r. 376.993.570,91 zł⁵⁷ (w tym limit na zadania wieloletnie 92.861.985,40 zł), na 2020 r. 228.289.791,13 zł (w tym na zadania wieloletnie 92.863.643,85 zł) i na 2021 r. 228.680.098,96 zł (w tym na zadania wieloletnie 92.718.391,92 zł).

Po otrzymaniu od Ministra Infrastruktury informacji o wysokości środków FDS, Wojewoda w opublikowanych ogłoszeniach o naborze wniosków w sprawie dofinansowania zadań z Funduszu⁵⁸ informował, że kwotowy podział środków na dofinansowanie zadań gminnych i powiatowych jest równy, tj. kwoty te będą w połowie podzielone między zadania powiatowe i gminne, a kryterium udziału dofinansowania zadania w koszcie całkowitym zadania (od 50% do 80%) będzie dochód własny jest na jednego mieszkańca, w stosunku do średniego dochodu przypadającego na jednego mieszkańca w skali kraju, wyliczonego dla danego

⁵⁰ Zadania powiatowe 95.460.103,17 zł i gminne 174.741.247,10 zł.

⁵¹ Zadania powiatowe 49.426.773,78 zł i gminne 93.312.488,19 zł.

⁵² 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.

⁵³ W tym 56.768.793 zł na zadania powiatowe oraz 48.478.729 zł na zadania gminne.

⁵⁴ W kwocie 22.147.899 zarówno dla zadań powiatowych jak i gminnych.

⁵⁵ W tym 27.551.737,00 zł na zadania powiatowe i 26.341.811,00 zł na zadania gminne.

⁵⁶ W tym 4.839.201,00 zł na zadania powiatowe i 6.304.736,00 zł na zadania gminne.

⁵⁷ Kwota ta obejmowała finansowanie zadań w ramach naboru na rok 2019 r. oraz zadania ujęte na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania, sporządzonych na podstawie ostatecznej listy rankingowej wniosków o dofinansowanie w ramach prowadzonego we wrześniu 2018 r. naboru do ostatniej edycji Programu Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej na lata 2016-2019.

⁵⁸ Ogłoszenie każdorazowo zamieszczano na stronie internetowej Urzędu.

rodzaju jednostki samorządowej. W ogłoszeniach o naborze na lata 2020 i 2021 Wojewoda dodatkowo zastrzegł, iż mając na uwadze uzasadnione okoliczności, w tym w szczególności wynikające z proporcji liczby złożonych wniosków, wnioskowanej kwoty dofinansowania, czy wartości inwestycji pomiędzy zadaniami gminnymi i powiatowymi, Wojewoda może dokonać innego podziału kwoty przeznaczonej na nabór wniosków o dofinansowanie z Funduszu na zadania gminne i powiatowe. Ostateczny podział środków w ramach poszczególnych naborów przedstawiono w pkt 1.1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 44-47, 277a, 404a, 599-612, 615, 1906-1913)

1.1.3. W latach 2019-2020 Wojewoda przeprowadził dla jednostek samorządu terytorialnego z terenu województwa wielkopolskiego trzy nabory wniosków o dofinansowanie zadań środkami FDS, opisane w pkt. 1.1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Nabory ogłoszono w dniach: 13 marca (nabór na rok 2019), 27 lipca 2019 r. (nabór na rok 2020) oraz 9 lipca 2020 r. (nabór na rok 2021), tj. w wymaganym terminie 14 dni od daty otrzymania od Ministra Infrastruktury informacji o przewidywanej wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań w województwie wielkopolskim⁵⁹. Ogłoszenia te zgodnie z art. 21 ust. 6-7 ustawy o FDS, były każdorazowo zamieszczone na internetowej stronie Urzędu. Zawierały one wszystkie wymagane elementy, a w szczególności: (1) informacje o wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych w województwie wielkopolskim, w tym zadań wieloletnich oraz – odpowiednio – kwoty zobowiązań wynikających z umów na zadania wieloletnie; (2) wymogi formalne, które powinien spełniać wniosek o dofinansowanie zadania powiatowego oraz gminnego (w tym jego wzór), (3) sposób składania wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych. Formularze wniosków o dofinansowanie zadania drogowego zawierały elementy określone w art. 23 ust. 2 ustawy o FDS, w tym m.in. przewidywany koszt i czas realizacji zadania oraz termin dokonywania wypłat na rzecz wykonawcy zadania. Dodatkowo Wojewoda wraz z ogłoszeniem o naborze wniosków udostępniał opis kryteriów ich oceny.

W latach 2019-2020 nie wystąpiły przypadki, aby po przeprowadzeniu poprzedniego naboru nie zostały wyczerpane środki na dofinansowanie zadań powiatowych lub gminnych, uzasadniające przeprowadzenie kolejnego naboru.

Wojewoda nie publikował w formie odrębnego dokumentu instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowanie. Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa WUW (dalej: Wydział IIR) podał w złożonym wyjaśnieniu, że przygotowany wzór wniosku był czytelny, a ponadto zastosowano podpowiedzi wyboru danej informacji w postaci rozwijanych menu, umożliwiające wybranie odpowiedniej opcji. Wskazał ponadto, że szczegóły naboru, jak i samego trybu wnioskowania, zostały przedstawione w ogłoszeniu o naborze.

(akta kontroli str. 277-282, 404a-411, 613-629, 1906-1913, 2552-2556)

1.1.4. Wojewoda w dniu 26 kwietnia 2019 r. powołał członków Komisji do spraw oceny wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych środkami FDS (dalej: Komisja). Ponadto, Wojewoda określił w formie zarządzenia⁶⁰ zasady działania Komisji określając m.in. regulamin jej pracy, zasady oceny wniosków, wzory formularzy służących do pisemnego procedowania wniosków składanych przez jst, w tym wzór karty oceny formalnej i merytorycznej. Skład Komisji był

⁵⁹ Zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy o FDS.

⁶⁰ Nr 146/19 z 19 kwietnia 2019 r., ws. Komisji do spraw oceny wniosków o dofinansowanie zadań w ramach Funduszu Dróg Samorządowych, zmienione zarządzeniem nr 388/2019 z 20 września 2019 r., dalej: zarządzenie ws. Komisji.

zgodny z wymogami art. 22 ust. 3 ustawy o FDS⁶¹, a członkowie Komisji posiadali odpowiednie kwalifikacje (wykształcenie lub doświadczenie zawodowe) adekwatne do zadań realizowanych przez Komisję.

(akta kontroli str. 61-88, 320, 337, 412-421, 452-456, 630)

1.1.5. Spośród 640 wniosków o dofinansowanie zadań w ramach FDS, złożonych w ramach naborów na lata 2019 i 2020, jeden wniosek wpłynął do Urzędu po upływie wymaganego terminu. Komisja nie rekomendowała z tej liczby łącznie 182 wnioskowanych zadań (w 2019 r. dotyczyło to 45 wniosków⁶² i w 2020 r. – 137 wniosków⁶³), z tego:

- 30 wniosków pozostawiła bez rozpatrzenia, (w 2019 r. 9 wniosków⁶⁴ i w 2020 r. 21 wniosków⁶⁵).
- 51 wniosków odrzuciła ze względów formalnych (w 2019 r. 23 wnioski⁶⁶ i w 2020 r. 28 wniosków⁶⁷)
- 101 wniosków odrzuciła z uwagi na brak wystarczających środków (w 2019 r. 13 wniosków⁶⁸ i w 2020 r. 88 wniosków⁶⁹).

Wnioski z błędami formalnymi były odrzucane najczęściej z uwagi na: brak wymaganej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, pozwolenia na budowę lub zaświadczenia o braku sprzeciwu organu architektoniczno-budowlanego dot. realizacji zgłoszonych robót (w tym dotyczące odcinków będących drogą gruntową); nietworzeniu na drodze nieprzerwanego odcinka ciągu drogowego; niepoprawną szerokość drogi dla danej klasy drogi. Pozostawienie wniosków bez rozpatrzenia następowało ze względu na ich wycofanie przez wnioskodawców, pomimo iż każdorazowo byli oni wezwani do korekty lub uzupełnienia wniosków. W jednym przypadku wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia z uwagi na jego nieterminowe złożenie.

Analiza ośmiu wniosków o dofinansowanie powiatowych i gminnych zadań drogowych ze środków FDS⁷⁰ wykazała, że Komisja dokonała oceny tych wniosków zgodnie z przepisami art. 24 ust. 1 ustawy o FDS, mając na celu wyrównywanie potencjału społeczno-gospodarczego, poprawę jakości życia mieszkańców

⁶¹ W jej skład wchodził: przewodniczący (w osobie Kierownika Oddziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej dotyczącej Dróg, Gospodarki Wodnej, Kolei, Terenów Zamkniętych w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim) i czterech członków, w tym przedstawiciel Wojewody (doradca Wojewody) oraz po jednym przedstawicielu właściwych miejscowo organów: Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Poznaniu, Komendanta Wojewódzkiego Policji w Poznaniu oraz Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

⁶² W tym 4 powiatowe i 41 gminnych.

⁶³ W tym 22 powiatowe i 115 gminnych.

⁶⁴ W tym 2 powiatowych i 7 gminnych.

⁶⁵ W tym 9 powiatowych i 12 gminnych.

⁶⁶ W tym 2 powiatowe i 21 gminnych.

⁶⁷ W tym 2 powiatowe i 26 gminnych.

⁶⁸ Wszystkie dotyczyły gminnych.

⁶⁹ W tym 11 powiatowych i 77 gminnych.

⁷⁰ W tym: wniosków dotyczących czterech zadań wybranych do szczegółowego badania przez NIK w jst i czterech innych wniosków z naborów prowadzonych na lata 2019 r. i 2020 r.: 1) Miasto i Gmina Kórnik (IR-VII.801.10.132.2019, Budowa dróg: ul. Mikołajczyka. ul. Drożdżika. ul. Wójkiewicza. ul. ks. Szczepana Janasika. ul. Ładnej w Kórniku (obwód Bnin) wraz z kanalizacją deszczową); 2) Gmina Rokietnica (IR-VII.801.10.76.2019 Budowa ulic Siostry Faustyny Kowalskiej. Powstańców Wielkopolskich i Powstańców Śląskich w Kiekrzu); 3) Powiat Ostrowski (IR-VII.801.10.225/19 Przebudowa drogi nr 5169P ostrów Wielkopolski - Gorzyce Wielkie na odc. dł. ok 1150 m (od skrzyżowania z ul. Polną do skrzyżowania z ul. Topolową); 4) Powiat Szamotulski (IR VII.801.10.223.2019 Przebudowa drogi powiatowej 1870P Kaźmierz-Buk na odc. od km 0+000.00 do km 0+544.00 w Kaźmierzu - etap II); 5) Gmina Wyrzysk (IR-VII.801.10.209.2019 Przebudowa ul. Parkowej w Wyrzysku wraz z dojazdem do SP i basenu); 6) Gmina Czajków (IR-VII.801.5.2.2020 Remont drogi gminnej w miejscowości Czajków Półka); 7) Powiat Ostrowski (IR-VII.801.7.22.2019 przebudowa drogi nr 5323P Kaczory-Wierzbno - Etap II - od skrzyżowania z drogą nr 5326P w m. Baby do skrzyżowania z drogą nr 5324P w m. Wierzbno na odc. dł. ok. 3.5 km.); 8) Gmina Koło (IR-VII. 801.7.99.2019 Rozbudowa odcinka drogi gminnej nr 4933517P w m. Chojny).

i zapewnienie spójności terytorialnej na obszarze województwa. W ramach oceny wniosku brano pod uwagę: poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, zapewnienie spójności sieci dróg publicznych, podnoszenie standardów technicznych dróg powiatowych i gminnych oraz zachowanie jednorodności sieci dróg powiatowych i dróg gminnych pod względem spełniania tych standardów, zwiększenie dostępności transportowej jednostek administracyjnych, poprawę dostępności terenów inwestycyjnych. Komisja, dokonując ww. ocen, stosowała formy i wskazania sformułowane w zatwierdzonym przez Wojewodę regulaminie działania Komisji⁷¹.

W ramach oceny poszczególnych kryteriów uwzględniano m.in.:

- ryzyko dla danej jednostki samorządu terytorialnego określone w „Klasyfikacji ryzyka dla wybranych rodzajów wypadków drogowych na drogach wojewódzkich oraz dla obszarów województw i powiatów w latach 2015-2017 wraz z przedstawieniem wyników na mapach” opracowanej przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
- wskaźnik peryferyjności czasowej bazujący na ważonym czasie dojazdu samochodem osobowym do trzech kategorii ośrodków miejskich (wojewódzkich, subregionalnych i powiatowych),
- obszary kumulacji problemów rozwojowych w oparciu o mapę opracowaną na podstawie *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*.
- dane GUS dot. odsetka ludności korzystającego z infrastruktury technicznej, a także długości dróg publicznych o twardej nawierzchni na 100 km², na tle innych jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla.

W czterech analizowanych przypadkach Komisja pisemnie wzywała wnioskodawców do uzupełnienia lub korekty wniosku. Wezwania następowały w dniach 6, 7 i 17 maja oraz 20 listopada, tj. po 15, 25, 15 i 79 dniach od daty złożenia wniosku. Ocen analizowanych ośmiu wniosków dokonano ostatecznie w dniach: 10 czerwca 2019 r. (5 przypadków), 28 maja oraz 21 i 26 listopada 2019 r., tj. w terminach od 6 do 87 dni od dnia złożenia wniosku o dofinansowanie, jego uzupełnienia lub poprawienia (szczegółowy opis zamieszczono w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”).

Komisja korzystała z uprawnień wynikających z art. 24 ust. 3 ustawy o FDS. W czterech przypadkach, w celu usunięcia wątpliwości dotyczących treści wniosku, występowała do wnioskodawców o udzielenie w wyznaczonym terminie informacji lub wyjaśnień⁷², informując ich, że niezłożenie wymaganych korekt w wyznaczonym terminie skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia. Zbadane wnioski spełniały wymogi określone w ogłoszeniu o naborze wniosków, w tym m.in. zostały sporządzone według wzoru ustalonego przez Wojewodę i zawierały wymagane załączniki. Informacje podane we wnioskach umożliwiały dokonanie ich oceny przez Komisję, która każdorazowo dokumentowała (w formie kart oceny) przeprowadzenie oceny formalnej i merytorycznej wniosku. Dla poszczególnych kryteriów wskazanych w art. 24 ust. 1 ustawy o FDS Komisja przyjmowała określoną w zarządzeniu ws. Komisji wagę (poziom istotności)⁷³, zawartą w „Karcie Merytorycznej Oceny

⁷¹ Załącznik do zarządzenia ws. Komisji.

⁷² Dotyczyły one błędnych sum długości odcinków dróg, oznaczeń odcinków dróg, błędnych kwoty wypłat na rzecz wykonawcy zadania, błędów w zapisach dot. odwodnienia drogi.

⁷³ W tym: 1) Podnoszenie standardów technicznych dróg powiatowych i gminnych oraz zachowanie jednorodności sieci tych dróg - 34 pkt; 2) Podnoszenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów - 37 pkt; 3) Zwiększenie spójności terytorialnej województwa - 42 pkt; 4) Wyrównanie potencjału społeczno-gospodarczego - 44 pkt.

Wniosku o Dofinansowanie w Ramach Funduszu”, będącej załącznikiem do regulaminu pracy Komisji, opublikowanego na internetowych stronach Urzędu.

Analiza dwóch wniosków⁷⁴, które Komisja pozostawiła bez rozpatrzenia w wyniku niepoprawionych błędów formalnych wykazała, że wnioskodawcy po wezwaniu przez Komisję do uzasadnionego uzupełnienia wniosków zwrócili się o ich wycofanie.

Analiza dwóch wniosków⁷⁵, które ze względu na błędy merytoryczne zostały negatywnie rozpatrzone przez Komisję wykazała, że w jednym przypadku wskazane we wniosku trzy odcinki drogi nie stanowiły, wymaganego w ogłoszeniu o naborze, nieprzerwanego ciągu drogowego⁷⁶. W drugim przypadku, odcinek zgłoszony do dofinansowania był drogą gruntową a wnioskodawca nie przedstawił (pomimo wezwania) decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej lub pozwolenia na budowę.

(akta kontroli str. 320-339, 565, 567-587, 690-718, 811-859, 958-997, 1320-1387, 1480-1509, 1629-1654, 1692-1713, 1816-1842)

1.1.6. Komisja zgodnie z art. 24 ust. 5-6 ustawy o FDS, każdorazowo ustaliła listę drogowych zadań powiatowych i gminnych, rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu. Lista obejmowała: [1] listę zadań (w podziale na zadania powiatowe i gminne) rekomendowanych do dofinansowania do wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie w danym województwie (lista podstawowa), [2] listę zadań (w podziale na zadania powiatowe i gminne) rekomendowanych do dofinansowania, które nie zmieściły się w wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie w danym województwie (lista rezerwowa). Zgodnie z art. 24 ust. 8 ustawy o FDS lista zadań powiatowych oraz gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu zawierała: [1] przyznane miejsce na liście, uszeregowane od najbardziej do najmniej priorytetowego zadania rekomendowanego do dofinansowania, [2] nazwę jst będącej beneficjentem dofinansowania, [3] nazwę zadania, [4] przewidywany koszt realizacji zadania, ustalony na podstawie informacji zawartej we wniosku o dofinansowanie, [5] przewidywany okres realizacji zadania, [6] proponowany udział procentowy dofinansowania zadania, [7] proponowaną kwotę dofinansowania, a w przypadku zadań wieloletnich - proponowaną kwotę dofinansowania w podziale na poszczególne lata. Kolejność umieszczonych na nich zadań wynikała z przeprowadzonej oceny wniosków o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 44-57)

Sporządzone przez Komisję listy rekomendowanych zadań nie były zmieniane przed ich przekazaniem Ministrowi Infrastruktury. Na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu na 2019 r. (z wyjątkiem naboru w ramach PRGiPID) i na 2020 r. nie wystąpiły zadania dotyczące dróg publicznych

⁷⁴ Złożonych z naboru na 2020 r. w dniach: 23 sierpnia 2019 r. przez Powiat Wolsztyński dot. zadania „Przebudowa drogi powiatowej nr 3793P Stara Tuchorza-Kiełpiny-Powodowo” i 26 sierpnia 2019 r. przez Powiat Jarociński dot. zadania: „Przebudowa drogi powiatowej nr 4181P w zakresie budowy ścieżki rowerowej Jarocin-Wilkowja-Żerków”.

⁷⁵ W tym: 1) złożony przez Powiat Grodziski (IR-VII.801.15.195.2019 Przebudowa drogi powiatowej nr 3587P Granowo-Doły-Konojad; 2) złożony przez Gminę Ujście (IR-VII.801.15.109.2019) Przebudowa drogi gminnej w Węglewie.

⁷⁶ W ogłoszeniu o naborze Wojewoda określił, że przedmiot dofinansowania stanowi budowa, przebudowa lub remont drogi powiatowej albo drogi gminnej (inwestycja - zadanie), która stanowi nieprzerwany ciąg drogowy, na którym prowadzone są roboty budowlane, w rozumieniu ustawy Prawo budowlane (budowa/rozbudowa albo przebudowa lub remont), mając na uwadze, że: skrzyżowanie nie stanowi przerwania ciągu drogowego, dopuszcza się podział na odcinki, określone we wniosku na podstawie kilometrażu wynikającego z projektu zagospodarowania terenu, z zastrzeżeniem że na jednym odcinku prowadzi się roboty budowlane jednego rodzaju (budowa/rozbudowa albo przebudowa lub remont), i szerokość pasa/pasów ruchu jest jednorodna (z wyjątkami uzasadnionymi warunkami technicznymi, np. łuk, skrzyżowanie).

zarządzanych przez prezydenta miasta na prawach powiatu będącego siedzibą Wojewody lub sejmiku województwa, które na podstawie art. 4 ust. 7 ustawy o FDS nie mogły być dofinansowane ze środków Funduszu. Nie wystąpiły również przypadki, aby na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania jako zadania jednoroczne (tj. których przewidywany czas realizacji wynosi do 12 miesięcy włącznie) zostały wykazane zadania, które zgodnie z art. 15 ustawy o FDS były zadaniami wieloletnimi. Listy zadań, o których mowa w art. 45 ust. 1 ustawy o FDS, zostały sporządzone i przekazane Ministrowi Infrastruktury.

(akta kontroli str. 89-104, 170-194, 242-328, 340-371, 382-404, 422-451a, 457-483, 494-563, 630)

1.1.7. Zgodnie z art. 24 ust. 7 ustawy o FDS Komisja, sporządzając listę zadań powiatowych i gminnych rekomendowanych do dofinansowania z FDS, ustaliła wysokość dofinansowania dla poszczególnych zadań zgodnie z art. 14 i 15 ustawy. Wysokość dofinansowania ustalono biorąc pod uwagę dochody własne jst obliczone w sposób określony w art. 14 ust. 2 ustawy o FDS, a także ustaloną przez Wojewodę wysokość dofinansowania zadań.

Badanie sposobu wyliczenia dofinansowania na rok 2019 dla ośmiu badanych jst wykazało, że obliczenia dokonano biorąc pod uwagę: dochody własne jst za rok 2017 powiększone o część wyrównawczą i część równoważącą subwencji ogólnej na rok 2018, pomniejszoną o wpłaty danej jst na część równoważącą subwencji ogólnej na rok 2018⁷⁷. Wyliczony dochód podzielono przez liczbę mieszkańców jst według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. opublikowaną przez GUS. Uzyskany wynik porównano do średniego dochodu wyliczonego dla jst odpowiednio szczebla gminnego i powiatowego.

Na rok 2019 r. Komisja określiła następujące poziomy dofinansowania zadań:

- 1) dla zadań realizowanych przez gminy:
 - do 50% w przypadku gdy dochód jst w przeliczeniu na mieszkańca, wyliczony zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o FDS, wynosił powyżej 1.960,00 zł,
 - do 60% w przypadku dochodu wynoszącego od 1.815,00 zł do 1.960,00 zł,
 - do 70% w przypadku dochodu wynoszącego od 1.710,00 zł do 1.814,99 zł,
 - do 80% w przypadku dochodu wynoszącego poniżej 1.710,00 zł
- 2) dla zadań realizowanych przez powiaty ziemskie:
 - do 50% w przypadku dochodu wynoszącego powyżej 435,00 zł,
 - do 60% w przypadku dochodu wynoszącego od 400,00 zł do 435,00 zł,
 - do 70% w przypadku dochodu wynoszącego od 370,00 zł do 399,99 zł.

Zgodnie z pierwotną listą zadań rekomendowanych do finansowania Komisja każdorazowo ustaliła beneficjentom maksymalną wysokość dofinansowania za wyjątkiem beneficjentów, których projekty ujęto na ostatnim miejscu listy, co było spowodowane wyczerpaniem limitu środków na dany rok.

Przy wyliczeniu poziomu dofinansowania na rok 2020, obliczenia o którym mowa w art. 14 ust. 2 ustawy o FDS, dokonano biorąc pod uwagę: dochody własne jst za rok 2018 powiększone o część wyrównawczą i część równoważącą subwencji ogólnej na rok 2019, pomniejszoną o wpłaty danej jst na część równoważącą subwencji ogólnej na rok 2019 ⁷⁸ Wyliczony dochód podzielono przez liczbę mieszkańców jst według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. opublikowaną przez

⁷⁷ Dane pochodziły z *Informacji o wykonaniu budżetów JST* publikowanych przez Ministerstwo Finansów w ramach sprawozdań z wykonania budżetu państwa.

⁷⁸ Dane pochodziły z *Informacji o wykonaniu budżetów JST* publikowanych przez Ministerstwo Finansów w ramach sprawozdań z wykonania budżetu państwa.

GUS. Uzyskany wynik porównano do średniego dochodu wyliczonego dla jst odpowiednio szczebla gminnego i powiatowego.

W ramach naboru na rok 2020 Komisja ustaliła, że wyrażona procentowo wysokość dofinansowania uzależniona będzie od proporcji dochodu własnego jst w stosunku do dochodu jst w skali kraju, obliczonych zgodnie z art. 14 ustawy o FDS, i wyniesie:

1) w przypadku gmin:

- 80% przy dochodzie własnym gminy mniejszym niż 80% średniego dochodu gminy w skali kraju,
- 70% gdy dochód gminy wyniesie od 81% do 85,99% dochodu jst w skali kraju,
- 60%, gdy dochód gminy wyniesie od 86% do 93,99% dochodu jst w skali kraju,
- 50% gdy dochód gminy przekroczy 94% dochodu jst w skali kraju,

2) w przypadku powiatów ziemskich:

- 80% gdy dochód własny powiatu będzie mniejszy niż 86% średniego dochodu powiatu w skali kraju,
- 70%, gdy ww. proporcja wyniesie od 86% do 88,99%,
- 60%, gdy ww. proporcja wyniesie od 89% do 98,99%,
- 50% gdy ww. proporcja wyniesie powyżej 99%.

3) w przypadku powiatów grodzkich dofinansowanie określono na 60%.

W ramach naborów na lata 2019-2020, zgodnie z wymogiem określonym w art. 15 ustawy o FDS, nie przekroczono kwoty przeznaczonej na zadania, podanej Wojewodzie przez Ministra Infrastruktury w trybie art. 20 ust. 1 ustawy o FDS. Ponadto, nie wystąpiły przypadki dofinansowania zadania powiatowego albo gminnego w wysokości wyższej niż 80% kosztów realizacji tego zadania lub w wysokości przekraczającej kwotę 30 mln zł.

W ramach naboru na rok 2019, uwzględniając wszystkie zmiany list dokonane w trybie art. 26 ust. 6 ustawy o FDS, średnia wysokość dofinansowania zadania gminnego wyniosła 1.110.411,27 zł, co stanowiło średnio 57% wartości zadania. Maksymalna kwota dofinansowania inwestycji gminnej wyniosła 24.157.185,00 zł (50% zadania o wartości 48.314.370,12 zł) a minimalna 72 075,00 zł (50% zadania o wartości 144.151,7 zł). W ramach naboru na rok 2019, spośród 144 zadań ujętych na liście podstawowej po dokonaniu ostatniej zmiany, 11 dofinansowano w wysokości 78-80% wartości zadania, 20 zadań w wys. 65-70%, 29 zadań 55-60% i 84 zadania w wys. 45-50% wartości zadania.

Średnia wysokość dofinansowania zadania powiatowego w ramach naboru na 2019 r. wyniosła 2.792.151,04 zł, co stanowiło średnio 59% wartości zadania (4.594.704,71 zł). Maksymalna kwota dofinansowania inwestycji powiatowej wyniosła 12.166.477,00 zł (60% zadania o wartości 20.277.463,33 zł), a minimalna 143.034,00 zł (50% zadania o wartości 286 069,96 zł). W ramach naboru na rok 2019, spośród 60 zadań ujętych na liście podstawowej po dokonaniu ostatniej zmiany, 5 zadań dofinansowano w wysokości 80% wartości zadania, 10 zadań w wys. 70%, 18 zadań w wys. 56%-60% i 27 zadań w wys. 50% wartości zadania.

W ramach naboru na rok 2020 uwzględniając wszystkie zmiany list dokonane w trybie art. 26 ust. 6 ustawy o FDS, średnia wysokość dofinansowania nowych zadań gminnych⁷⁹ wyniosła 838.196,51 zł, co stanowiło średnio 59% wartości zadania. Maksymalna kwota dofinansowania inwestycji gminnej wyniosła 9.967.714,00 zł (50% zadania o wartości 19.935.429,26 zł), a minimalna 92.024 zł (60% zadania o wartości 153.373,62 zł). W ramach tego naboru, spośród 95 nowych zadań ujętych na liście podstawowej po 5-krotnej zmianie listy, 14 zadań

⁷⁹ tj. bez kontynuowanych zadań wieloletnich, które uwzględniono w statystyce za rok 2019 r.

dofinansowano w wysokości 80% wartości zadania, 13 zadań w wys. 67-70%, 20 zadań w wys. 60% i 43 zadania w wys. 37-50% wartości zadania.

Średnia wysokość dofinansowania nowych zadań powiatowych w ramach naboru na 2020 r. wyniosła 2.039.624,73 zł, co stanowiło średnio 60% wartości zadania. Maksymalna kwota dofinansowania inwestycji powiatowej wyniosła 9.251.468,86 zł (80% zadania o wartości 11.564.336,08 zł), a minimalna 50.245,54 zł (z uwagi na umieszczenie zadania na ostatnim miejscu listy podstawowej kwota dofinansowania określona na liście została umniejszona do wysokości środków FDS)⁸⁰. W ramach naboru na rok 2019, spośród 36 nowych zadań ujętych na liście podstawowej po dokonaniu ostatniej zmiany, 5 zadań dofinansowano w wysokości 80% wartości zadania, 5 zadań w wys. 70%, 10 zadań w wys. 57-60% i 16 zadań w wys. 50% wartości zadania.

(akta kontroli str. 599-612, 690-1815)

1.1.8. Analiza ośmiu wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych pozytywnie ocenionych przez Komisję wykazała, że Komisja zgodnie z art. 24 ust. 9 ustawy o FDS informowała wnioskodawców o umieszczeniu ich zadań na liście zadań powiatowych oraz gminnych, o której mowa w ust. 5 (rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu). Komisja dokonała tego niezwłocznie po sporządzeniu listy zadań rekomendowanych do dofinansowania. Przekazane informacje zawierały m.in. nazwę zadania i wzmiankę o udzieleniu dofinansowania po zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów listy, o której mowa w art. 26 ust. 3 ustawy o FDS. Informacje nie zawierały informacji czy zadanie ujęto na liście podstawowej czy liście rezerwowej.

Dyrektor Wydziału II R podał w złożonym wyjaśnieniu, że przepis art. 24 ust. 9 oraz przywołany w nim art. 24 ust. 5 ustawy o FDS nie nakazują rozróżniać listy podstawowej od rezerwowej, przywołując wyłącznie listę zadań powiatowych oraz zadań gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu.

(akta kontroli str. 641-652, 690-1815)

1.1.9. Wojewoda, w trybie art. 25 ust. 1 ustawy o FDS, przedstawił Ministrowi Infrastruktury listy zadań powiatowych i gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu w ramach naborów na lata 2019 i 2020.

W toku naboru na rok 2019 trwającego od 13 marca do 12 kwietnia 2019 r. listy zadań rekomendowanych do dofinansowania przekazano Ministrowi Infrastruktury w dniu 12 lipca 2019 r. tj. w terminie czterech miesięcy od dnia rozpoczęcia naboru.

W ramach naboru na rok 2020 Wojewoda przedstawił Ministrowi Infrastruktury listę zadań rekomendowanych do dofinansowania w dniu 3 grudnia 2019 r. tj. 6 dni po upływie 4 miesięcy od dnia rozpoczęcia naboru, co stanowiło naruszenie terminu określonego w art. 25 ust. 1 ustawy o FDS. Zagadnienie to opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

Minister Infrastruktury na podstawie art. 25 ust. 3 ustawy o FDS wzywał⁸¹ Wojewodę do poprawienia nieprawidłowości w sporządzeniu list w ramach naborów na lata 2019-2020. W wyniku tych czynności dokonywano weryfikacji informacji zamieszczonych na liście poprzez korektę lub doprecyzowywanie jej zapisów. Zastrzeżenia Ministra Infrastruktury dotyczyły m.in.: nieprawidłowego wskazania na liście daty rozpoczęcia zadania (np. wskazano marzec 2020 r. w liście na rok 2019 r., w wyniku weryfikacji potwierdzono, że rozpoczęcie zadania zaplanowane było na listopad 2019 r.), wysokości dofinansowania (dotyczyło to równobrzmiących nazw gmin miejskiej i wiejskiej, dla których przewidziano różną wysokość

⁸⁰ Zgodnie z rekomendacją Komisji dla zadania o wartości 884.199,05 zł zaplanowano dofinansowanie w wysokości 50% wartości.

⁸¹ W dniach: 24 i 30 lipca oraz w dniach 9-16 grudnia 2020 r.

dofinansowania - doprecyzowano nazwę gminy na liście zadań), skorygowania roku wypłaty wynagrodzenia, skorygowania rodzaju zadania według podziału budowa, przebudowa, remont względem nazwy zadania, niewykazywania kwot w pełnej wysokości (z groszami), braku korekt poziomu dofinansowania dla kilku jst, niedodawania przypisów na temat zmniejszenia i niezabezpieczenia wkładu własnego w większej wysokości (w przypadku braku oszczędności na przetargach). Wojewoda przedstawiał Ministrowi poprawione przez Komisję listy w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania⁸².

(akta kontroli str. 105-271, 340-386, 422-451, 457-564, 1906-1913)

1.1.10. W ramach naborów na lata 2019 – 2020 Prezes Rady Ministrów skorzystał z uprawnień wskazanych w art. 26 ust. 1 ustawy o FDS i dokonywał zmian w listach przekazanych mu przez Wojewodę za pośrednictwem Ministra Infrastruktury.

W naborze na rok 2019, Prezes Rady Ministrów zwiększył o 16.286.389,58 zł wysokość dofinansowania zadań ujętych na listach zadań obejmujących dofinansowanie w 2019 r. inwestycji:

a) powiatowych, z kwoty 135.873.024,45 zł do kwoty 141.036.814,55 zł, poprzez:

- zwiększenie wysokości dofinansowania do zadania realizowanego przez powiat kępiński z kwoty 6.489.085 zł do 10.382.536,55 zł (z 50% do 80%)

- zwiększenie wysokości środków zaplanowanych do przekazania powiatowi poznańskiemu w 2019 r. z 229.661,45 zł do kwoty 1.500.000,00 zł, tj. do pełnej kwoty dofinansowania planowanej do przekazania w latach 2019-2020 (3.936.886,00 zł). Zadanie to zostało ujęte na ostatniej pozycji listy zadań podstawowych i z uwagi na wyczerpanie pierwotnego limitu środków Funduszu w 2019 r. wysokość dofinansowania określono na kwotę 229.661,45 zł z zastrzeżeniem, że zwiększenie dofinansowania będzie możliwe w przypadku wystąpienia oszczędności przy realizacji pozostałych zadań;

b) gminnych, z kwoty 135.873.024,45 zł do kwoty 146.995.623,93 zł, poprzez:

- zwiększenie wysokości dofinansowania do zadania realizowanego przez gminę Kobyla Góra z kwoty 3.325.398,00 zł do 5.320.637,93 zł (z 50% do 80%),

- zwiększenie wysokości dofinansowania dla gminy Września ze środków zaplanowanych pierwotnie do przekazania w 2019 r. w kwocie 17.334.175,45 zł do kwoty 26.461.535 zł, tj. do pełnej kwoty dofinansowania planowanej do przekazania w latach 2019-2020 (29.924.577,00 zł). Zadanie to zostało ujęte na ostatniej pozycji listy zadań podstawowych i z uwagi na wyczerpanie pierwotnego limitu środków Funduszu w 2019 r. wysokość dofinansowania określono początkowo na kwotę 17.334.175,45 zł z zastrzeżeniem, że zwiększenie dofinansowania będzie możliwe w przypadku wystąpienia oszczędności przy realizacji pozostałych zadań.

Prezes Rady Ministrów zatwierdził ww. listy zadań w dniu 30 sierpnia 2019 r. W wyniku zmian dokonywanych przez Prezesa Rady Ministrów, żadne z zadań rekomendowanych przez Wojewodę nie zostało usunięte, ani nie została umniejszona kwota dofinansowania tych zadań.

(akta kontroli str. 461, 462, 487, 498-501, 504)

W ramach naboru na rok 2020, Prezes Rady Ministrów zwiększył o 3.432.805,37 zł wysokość dofinansowania zadań ujętych na listach zadań obejmujących dofinansowanie w 2020 r. inwestycji:

- powiatowych z kwoty 119.813.431,56 zł do 120.402.531,81 zł (o 589.100,25 zł), poprzez zwiększenie wysokości dofinansowania do zadania realizowanego przez powiat słupecki z kwoty 1.428.257,75 zł do 2.142.386 zł (z 50% do 75%).

⁸² W dniu 21 sierpnia 2019 r.

Dodatkowo zmniejszono wysokość nakładów na realizację w 2020 r. dwóch zadań wieloletnich o kwotę 125.028⁸³ (środki te zaplanowano na kolejne lata – łączna wysokość dofinansowania tych zadań nie uległa zmniejszeniu).

- gminnych z kwoty 108.476.359,57 zł do 111.320.064,69 zł (o 2.843.705,12 zł) poprzez zwiększenie wysokości dofinansowania do zadania realizowanego przez gminę: Pleszew z kwoty 1.849.602,14 zł do 2.466.136,00 zł (z 60% do 80%) i gminę Czajków z kwoty 724.710,18 zł do 1.159.536,00 zł (z 50% do 80%), a także dodanie trzech zadań jednorocznych:

- gminy Ostrowite w zakresie przebudowy drogi gminnej G1017P Kąpiel-Chrzanowo z kwotą dofinansowania 481.193,00 zł oraz przebudowy drogi gminnej G1020P w m. Świnna z kwotą dofinansowania 405.289,00 zł. Oba zadania zostały przez Komisję odrzucone na etapie oceny formalnej z uwagi na brak w dacie składania wniosku dokumentów uprawniających do prowadzenia inwestycji drogowej. Po wezwaniu Komisji do uzupełnienia wniosku, gmina przedłożyła zgłoszenia oraz zaświadczenia z organu administracji architektoniczno-budowlanej o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu względem dokonanych zgłoszeń. Zgłoszenia realizacji robót budowlanych zostały dokonane w dniach 17 września i 31 października 2019 r., tj. po dniu złożenia wniosku o przyznanie dofinansowania, co skutkowało odrzuceniem tych wniosków na podstawie art. 23 ust. 5 ustawy o FDS;
- zadania realizowanego przez gminę Ostrzeszów polegającego na budowie ulicy Przełajowej w Ostrzeszowie z kwotą dofinansowania 1.133.734,00 zł. Wniosek ten został pozytywnie oceniony przez Komisję, jednak nie został ujęty na liście zadań rekomendowanych do dofinansowania.

Wszystkie ww. trzy zadania dodatkowe wskazane do dofinansowania przez Prezesa Rady Ministrów zostały sfinansowane. Umowy na realizację tych zadań zawarto w dniach 2 i 9 czerwca 2020 r.

Dodatkowo na listach zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów, na 2020 r. zmniejszono wysokość nakładów na realizację czterech zadań wieloletnich o kwotę 227.870,56 zł⁸⁴ (środki te zaplanowano na kolejne lata – łączna planowana kwota dofinansowania tych zadań nie została zmniejszona).

(akta kontroli str. 461, 462, 487, 498-501, 504)

Prezes Rady Ministrów zatwierdził ww. listy zadań w dniach 30 sierpnia 2019 r. (nabór na 2019 r.) oraz 15 kwietnia 2020 r. (nabór na 2020 r.). Zatwierdzenie list przez Prezesa Rady Ministrów nastąpiło po upływie odpowiednio 49 i 134 dni od przekazania przez Wojewodę list zadań rekomendowanych do dofinansowania Ministrowi Infrastruktury.

Łączna liczba zadań ujęta na listach zadań zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów w ramach naboru na rok 2019 r. wyniosła 289, na łączną kwotę dofinansowania 448.478.334,48 zł, w tym:

- zadania powiatowe: 56 inwestycji powiatowych ujętych na liście zadań podstawowych z kwotą dofinansowania 164.502.700,55 zł oraz 13 zadań na liście rezerwowej z kwotą dofinansowania 22.705.199,00 zł,
- zadania gminne: 131 inwestycji ujętych na liście podstawowej z dofinansowaniem wynoszącym 157.717.671,93 zł i 89 zadań na liście rezerwowej z kwotą dofinansowania 103.552.763,00 zł.

⁸³ Zadanie powiatu poznańskiego z kwoty 1.750.000,26 zł do kwoty 1.699.920,26 zł i zadanie powiatu ostrzeszowskiego z kwoty 522.781,36 do kwoty 447.833,36 zł.

⁸⁴ Zadania gminy: Krajenka z kwoty 163.439,06 zł do kwoty 113.439,06 zł, Kleczew z 2.550.000,50 zł do 2.400.000,50 zł, Szamotuły z 827.062,67 zł do 802.062,67 zł, Wągrowiec z 241.184,67 zł do 238.314,67 zł. Dodatkowo zmniejszono o 0,56 zł wysokość dofinansowania dla jednego z zadań gminy Ostrowite.

W wyniku naboru na rok 2020, na zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów liście ujęto 200 zadań na łączną kwotę dofinansowania 450.507.530,19 zł, w tym 14 kontynuowanych zadań wieloletnich z dofinansowaniem w wys. 73.808.088 zł. Listy te obejmowały:

- zadania powiatowe: 41 inwestycji powiatowych ujętych na liście zadań podstawowych z kwotą dofinansowania 141.507.280,81 zł⁸⁵ oraz 29 zadań na liście rezerwowej z kwotą dofinansowania 80.413.312,78 zł,
- zadania gminne: 111 inwestycji ujętych na liście podstawowej z dofinansowaniem wynoszącym 143.140.835,82 zł⁸⁶ i 19 zadań na liście rezerwowej z kwotą dofinansowania 85.446.100,78 zł.

Pisma Ministra Infrastruktury informujące o zatwierdzeniu list zadań przez Prezesa Rady Ministrów nie zawierały uzasadnienia wprowadzanych zmian oraz informacji o źródłach finansowania zwiększonego dofinansowania niektórych zadań, a w szczególności informacji czy środki te pochodziły z rezerwy, o której mowa art. 9 ust. 3 ustawy o FDS.

(akta kontroli str. 386, 495, 498)

Beneficjenci FDS nie byli informowani w formie odrębnego pisma o zatwierdzeniu list przez Prezesa Rady Ministrów. Listy te, tj. ostateczna lista zadań powiatowych i gminnych przeznaczonych do dofinansowania wraz z informacją o ostatecznej wysokości dofinansowania zadań została podana do publicznej wiadomości poprzez opublikowanie jej na stronie podmiotowej BiP Urzędu.

(akta kontroli str. 2474)

1.1.11. Wojewoda dokonywał zmian na listach zadań powiatowych oraz gminnych zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów zgodnie z trybem przewidzianym w art. 26 ustawy o FDS. W wyniku wprowadzonych zmian w ramach naboru na rok 2019 r. 16 zadań gminnych oraz 5 zadań powiatowych przeniesiono z listy rezerwowej na listę podstawową. W ramach naboru na rok 2020 r. Wojewoda pięciokrotnie dokonał zmiany list, w wyniku których 10 zadań powiatowych oraz 15 zadań gminnych przeniesiono z listy rezerwowej na listę podstawową. Wprowadzane zmiany dokonywane były niezwłocznie i wynikały z rezygnacji beneficjentów ujętych na liście zadań podstawowych oraz z oszczędności uzyskanych w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Analiza zmian list zadań zatwierdzonych do finansowania w 2019 r. wykazała, że na skutek zmiany listy zadań podstawowych, przekazanych Prezesowi Rady Ministrów w dniu 6 listopada 2019 r., Wojewoda przeniósł z listy rezerwowej na listę podstawową 16 zadań gminnych oraz 7 zadań powiatowych. W wyniku wprowadzonych zmian, w dniach od 6 do 23 grudnia 2019 r. Wojewoda zawarł 13 umów na realizację zadań gminnych i 6 umów na realizację zadań powiatowych. Jedynie w czterech przypadkach jednostki samorządu terytorialnego zrezygnowały z uzyskania dofinansowania z uwagi na zbyt krótki termin pozostały w 2019 r. na wyłonienie wykonawcy a także z uwagi na brak środków w budżecie gminy na współfinansowania inwestycji.

Dyrektor Wydziału IIIR podał w złożonym wyjaśnieniu, że Wojewoda po uzyskaniu w dniu 2 września 2019 r. informacji o zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 30 sierpnia 2019 roku listy zadań przeznaczonych do dofinansowania ze środków FDS wystosował do jst pisma wzywające do przedłożenia dokumentów

⁸⁵ W tym 33 nowe zadania z dofinansowaniem w wys. 103.533.349,81 zł oraz 8 kontynuowanych zadań wieloletnich z kwotą dofinansowania 37.973.931,00 zł.

⁸⁶ W tym 105 nowych zadań z dofinansowaniem w wys. 107.306.678,82 zł oraz 6 kontynuowanych zadań wieloletnich z kwotą dofinansowania 35.834.157,00 zł.

niezbędnych do podpisania umów o dofinansowanie zadań, które znalazły się na listach zadań przyjętych do dofinansowania.

Dyrektor WliR podkreślił, że jst w celu zawarcia umowy zobligowane były do przygotowania szeregu dokumentów, w szczególności:

- potwierdzających zabezpieczenie przez wnioskodawcę wymaganych środków własnych na realizację zadania (uchwała budżetowa na rok 2019 z wyciągiem z tej części planu, w którym ujęto środki na realizację zadania) oraz jeśli zabezpieczenie środków nie wynikało bezpośrednio z treści uchwały należało przesłać oświadczenie wskazujące, w której pozycji zabezpieczono środki,
- potwierdzających zabezpieczenie przez wnioskodawcę wymaganych środków własnych na realizację zadania wieloletniego, lub jeżeli realizacja przekraczała ramy roku budżetowego, Wieloletnią Prognozę Finansową na kolejne lata realizacji inwestycji z wyciągiem z tej części, w której ujęto środki na realizację zadania,
- skorygowanych, uzupełnionych, zmienionych decyzji o pozwoleniu na budowę, zezwoleń na realizację inwestycji drogowej, zgłoszeń robót budowlanych,
- w przypadku kontynuacji inwestycji etapowych informacji o stanie zaawansowania robót wraz z podaniem wartości odebranych i zapłaconych robót na koniec roku 2018,
- oświadczenia, czy zakres rzeczowy inwestycji, która ma być przedmiotem dofinansowania w 2019 roku jest tożsamy z zakresem rzeczowym opisanym w pierwotnym wniosku podlegającym ocenie Komisji. W przypadku wprowadzenia modyfikacji niezbędne było złożenie dokładnej informacji opisującej je wraz z uzasadnieniem wprowadzenia oraz wniosku do Wojewody o zaakceptowanie zmian w zakresie rzeczowym zadania,
- wskazania numeru wyodrębnionego rachunku wnioskodawcy dedykowanego do obsługi środków Funduszu,
- Załącznika Nr 1 Harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji zadania,
- informacji o terminach wypłat na rzecz wykonawcy,
- umowy z wykonawcą zadania,
- kosztorysu inwestorskiego,
- informacji o terminie oddania zadania do użytkowania, który to obowiązek winien zostać dopełniony odpowiednio do zapisów art. 54 i art. 55 ustawy Prawo budowlane⁸⁷,
- planu finansowego realizacji zadania.

Jednocześnie Wojewoda, w związku z koniecznością pilnego zawarcia umów o dofinansowanie inwestycji, prosił o dokonanie analizy możliwości wykonania zadania zgłoszonego do realizacji w ramach naboru, w zakresie możliwości jego wykonania w terminach wskazanych we wniosku aplikacyjnym. W szczególności poproszono o zwrócenie uwagi na zapisy art. 28 ust. 7 ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz fakt, iż nabór wniosków dotyczył w większości przypadków inwestycji jednorocznych, przewidzianych do realizacji w szczególności w roku 2019. W związku z tym roboty budowlane w ramach zadań, na które miały być zawarte umowy w ramach naboru wniosków na rok 2019 musiały zostać rozpoczęte w roku 2019. W przypadku braku możliwości wywiązania się z powyższych wymogów poproszono o niezwłoczne złożenie informacji o rezygnacji z realizacji zadania, które znalazło się liście zadań zatwierdzonych do dofinansowania w roku 2019.

⁸⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.)

Dyrektor WiR podkreślił, że skompletowanie wskazanych powyżej dokumentów przez jst wymagało czasu. Następnie niezbędna była weryfikacja przedłożonych wojewodzie kompletów dokumentów niezbędnych do zawarcia ponad 180 umów, prowadzenie korespondencji z jst w sprawie korekt, uzupełnień i uzgodnienia danych. Dopiero wówczas, jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału liR możliwe było stwierdzenie, czy w ramach konkretnego zadania powstają oszczędności, które można przekazać kolejnym jednostkom z listy rezerwowej wniosków. W międzyczasie, w odpowiedzi na pismo Wojewody, wpływały również informacje o rezygnacji z realizacji zadań ujętych na listach podstawowych. Dyrektor Wydziału liR podkreślił, że zmiany w ramach list dokonywane są, tak szybko jak jest to możliwe, aby umożliwić kolejnym jst skorzystanie ze środków Funduszu.

Wojewoda przekazywał Prezesowi Rady Ministrów oraz Ministrowi Infrastruktury informacje o zmianie listy zadań powiatowych oraz zadań gminnych przeznaczonych do dofinansowania w województwie wielkopolskim. Wojewoda podał do publicznej wiadomości zmienione listy zadań powiatowych oraz gminnych przeznaczonych do dofinansowania ze środków FDS poprzez zamieszczenie ich na stronie podmiotowej BIP Urzędu.

(akta kontroli str. 105-271, 340-386, 422-451, 457-564, 1906-1913, 2471-2500)

1.1.12. Wojewoda doręczał Ministrowi Infrastruktury harmonogramy przewidywanego przekazywania środków Funduszu na zadania przeznaczone do dofinansowania, zgodnie z przepisami art. 26 ust. 5 ustawy o FDS i postanowieniami zawartego Porozumienia⁸⁸. Odbывало się to w terminie 30 dni od dnia zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów listy zadań powiatowych i gminnych przeznaczonych do dofinansowania w danym roku i do 20-go dnia poprzedzającego miesiąc, którego dotyczyła aktualizacja (w terminie określonym w § 3 Porozumienia). Kwoty ujmowane w aktualizacjach harmonogramu wynikały z zapotrzebowania na środki FDS określonego w zawartych umowach.

(akta kontroli str. 588-598, 630, 653-689)

1.2. Umowy na realizację projektów drogowych współfinansowanych z FDS

1.2.1. Wojewoda, zgodnie z art. 28 ust. 1 i ust. 2 ustawy o FDS, zawierał umowy z wnioskodawcami o udzielenie dofinansowania zadania powiatowego lub gminnego. W 2019 r. Wojewoda zawarł 260 umów⁸⁹ na realizację zadań drogowych o wartości 631.537.474,29 zł, w tym 80 umów na realizację zadań powiatowych na kwotę 323.799.585,40 zł oraz 180 umów na kwotę 307.737.888,89 zł na realizację zadań gminnych. Kwota dofinansowania tych zadań środkami FDS wyniosła 351.254.540 zł, w tym na realizację zadań powiatowych przeznaczono 185.699.477 zł zaś na realizację zadań gminnych: 165.555.063 zł.

Spółród ww. umów, 62 umowy zawarto po przeprowadzeniu procedur naboru wniosków w ramach PRGiPID w 2018 r. Łączna wartość zadań objętych tymi umowami wyniosła 192.416.908,17 zł, z tego zadania powiatowe stanowiły 108.437.526,00 zł zaś zadania gminne 83.979.382,17 zł. Dofinansowanie ww. zadań wyniosło 96.251.364,00 zł w tym 54.459.116,00 zł przeznaczono na dofinansowanie zadań powiatowych, a 41.792.248,00 zł - zadań gminnych.

W pozostałym zakresie, umowy zawarte przez Wojewodę w 2019 r. (nabór na rok 2019) obejmowały:

⁸⁸ Były one przekazywane w dniach 15 maja, 18 czerwca, 28 czerwca (zaktualizowany), 17 lipca, 19 sierpnia, 20 sierpnia, 20 września, 30 września (przewidywany), 18 października, 31 października (zaktualizowany), 19 listopada, 19 grudnia 2019 r. i w 2020 r.: w dniach: 20 stycznia, 20 lutego, 17 marca, 15 kwietnia, 20 maja, 19 czerwca, 15 lipca, 20 sierpnia i 18 września.

⁸⁹ W ramach naboru PRGiPID oraz naboru na rok 2019 r. (z marca 2019 r.)

- 187 umów na finansowanie zadań jednorocznych o wartości zadań 337.207.940,77 zł z dofinansowaniem tych zadań środkami FDS wynoszącymi 200.112.825 zł⁹⁰,
- 11 umów na finansowanie zadań wieloletnich o wartości 101.912.625,35 zł z dofinansowaniem tych zadań środkami FDS w wys. 54.890.351,00 zł⁹¹.

W ramach naboru na rok 2020 do dnia 30 listopada 2020 r. Wojewoda zawarł 131 umów na realizację zadań drogowych o wartości 353.401.727,50 zł, w tym 34 umowy na realizację zadań powiatowych na kwotę 184.309.552,46 zł i 97 umów na realizację zadań gminnych na kwotę 169.092.174,89 zł. Kwota dofinansowania tych zadań z FDS wyniosła 198.540.823,81zł, w tym na realizację zadań powiatowych przeznaczono 101.751.121,74 zł a na realizację zadań gminnych - 96.789.702,07 zł.

Analiza dokumentacji dotyczących ośmiu wybranych umów⁹² wykazała, że umowy zostały zawarte na podstawie list podstawowych zadań powiatowych i gminnych przeznaczonych do dofinansowania, zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów (i ewentualnie zmienionych przez Wojewodę w przypadkach, o których mowa w art. 26 ust. 6 ustawy o FDS). Każda z tych umów zapewniała dofinansowanie określonego w niej zadania powiatowego lub gminnego oraz oznaczała zaciągnięcie przez Wojewodę zobowiązania do wysokości wskazanej w umowie. Stosownie do art. 28 ust. 4 ustawy o FDS w umowach określono m.in: szczegółowy opis zadania na które dofinansowanie zostało udzielone i termin jego oddania do użytkowania, przyznana wysokość dofinansowania, tryb i termin płatności dofinansowania, wysokość udziału środków własnych, tryb i termin rozliczenia dofinansowania w zakresach rzeczowym i finansowym, termin zwrotu niewykorzystanego dofinansowania, tryb kontroli wykonania zadania. Ponadto, zgodnie z postanowieniami § 4 pkt 4 Porozumienia w sprawie określenia warunków dofinansowania z Funduszu Dróg Samorządowych zadań powiatowych i zadań gminnych oraz zadań mostowych zawartego z Ministrem Infrastruktury, Wojewoda zastrzegł w umowach, że w przypadku naliczenia przez daną jednostkę samorządu terytorialnego kary umownej na podstawie umowy dofinansowanej ze środków Funduszu i zapłacenia tej kary przez wykonawcę, na jst spoczywał obowiązek niezwłocznego przekazania na subkonto Wojewody części kary otrzymanej od wykonawcy.

W badanej próbie, umowy o udzielenie dofinansowania były zawierane niezwłocznie, tj. w terminie od 38 do 59 dni od dnia otrzymania przez Wojewodę listy zadań, zatwierdzonych przez Premiera. W jednym przypadku⁹³ umowę zawarto w 68 dniu od dnia otrzymania informacji o zatwierdzeniu list przez Prezesa Rady

⁹⁰ W tym 52 zadania powiatowe o wartości 171.346.573,07 zł z dofinansowaniem wynoszącym 105.771.126,00 zł oraz 135 zadania gminne na wartość 165.861.367,70 zł, z dofinansowaniem w wys. 94.341.699,00 zł.

⁹¹ W tym 7 zadań powiatowych o wartości 44.015.486,33 zł z dofinansowaniem wynoszącym 25.469.235,00 zł oraz zadania gminne na wartość 57.897.139,02 zł z dofinansowaniem 29.421.116,00 zł.

⁹² W tym z: 1) nr 10.132/ 2019 z Miastem i Gminą Kórnik (Budowa dróg: ul. Mikołajczyka, ul. Drożdżnika, ul. Wójkiewicza, ul. ks. Szczepana Janasika, ul. Ładnej w Kórniku - obręb Brin - wraz z kanalizacją deszczową); 2) nr 10.76/2019 z Gminą Rokietnica, (Budowa ulic Siostry Faustyny Kowalskiej. Powstańców Wielkopolskich i Powstańców Śląskich w Kiekrzu); 3) nr 10.225/19 z Powiatem Ostrowskim (Przebudowa drogi nr 5169P Ostrów Wielkopolski - Gorzyce Wielkie na odc. dł. ok 1150 m - od skrzyżowania z ul. Polną do skrzyżowania z ul. Topolową); 4) nr 10.223/2019 z Powiatem Szamotulskim (Przebudowa drogi powiatowej 1870P Kaźmierz-Buk na odc. od km 0+000.00 do km 0+544.00 w Kaźmierzu - etap II); 5) nr 10.209/2019 z Gminą Wyrzysk (Przebudowa ul. Parkowej w Wyrzysku wraz z dojazdem do SP i basenu); 6) nr 5.2/2020 z Gminą Czajków (Remont drogi gminnej w miejscowości Czajków Półka); 7) nr 7.22/2019 z Powiatem Ostrowskim (Przebudowa drogi nr 5323P Kaczory-Wierzbo - Etap II - od skrzyżowania z drogą nr 5326P w m. Baby do skrzyżowania z drogą nr 5324P w m. Wierzbo na odc. dł. ok. 3.5 km.); 8) nr 5.58/20 z Gminą Koło (Rozbudowa odcinka drogi gminnej nr 4933517P w m. Chojny).

⁹³ Umowa nr 5.58/20 z Gminą Koło (Rozbudowa odcinka drogi gminnej nr 4933517P w m. Chojny) zawarta w dniu 22 czerwca 2020 r.

Ministrów. Na realizację każdego zadania drogowego została zawarta odrębna umowa o dofinansowanie. Zadania objęte umowami były finansowane ze środków Funduszu zgodnie z art. 4 ustawy o FDS.

(akta kontroli str. 588-598, 609-1905, 2463-2470)

1.2.2. Badanie wybranych ośmiu umów w zakresie prawidłowości przekazania przez Wojewodę środków na dofinansowanie zadań w ramach FDS wykazało, że Wojewoda zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o FDS przekazał na rzecz jst realizujących zadania powiatowe i gminne środki na realizację tych zadań w terminach i wysokości wynikającej z umów.

Umowy o dofinansowanie realizowanych zadań nie zawierały postanowień, które uzależniałyby wypłatę środków od zaawansowania prac i terminów płatności na rzecz wykonawców robót. Zgodnie z tymi umowami beneficjent był jednak zobowiązany do realizacji zadania w oparciu o harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji zadania. Zgodnie tymi harmonogramami wypłata dofinansowania została ustalona w miesiącu zakończenia robót budowlanych lub w miesiącach następujących po zakończeniu tych robót. Siedem z badanych umów o dofinansowanie zadań zawarto po uprzednim zawarciu przez jst umów z wykonawcami. W jednym przypadku jst zawarła umowę z wykonawcą w 24-tym dniu od zawarcia z Wojewodą umowy o dofinansowanie, jednak wcześniej jst prowadziła postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na realizację dofinansowanej inwestycji.

(akta kontroli str. 630, 609-1905)

1.2.3. Spośród 391 umów zawartych w latach 2019-2020 (do 30 listopada 2020 r.), do dnia 29 grudnia 2020 r. w przypadku 60 umów nastąpiło wydłużenie terminu oddania zadań do użytkowania. Dotyczyło to 32 umów zawartych w ramach naboru na rok 2019 r. z jst szczebla gminnego (25 umów) oraz powiatowego (7 umów). Wydłużenie terminów oddania zadań do użytkowania wynosiło od 7 dni do 182 dni⁹⁴. W ramach naboru na rok 2020 r. termin oddania zadań do użytkowania wydłużono dla 13 gmin (od 10 do 98 dni) oraz 3 powiatów (od 35 do 46 dni). Wydłużenie terminów następowało z przyczyn niezależnych od beneficjenta środków FDS i leżało po stronie wykonawcy zadania (było ono technicznie uzasadnione). Dokonanie zmian następowało w formie pisemnej, tj. z zachowaniem zasady określonej w art. 77 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁹⁵.

(akta kontroli str. 1916-1920, 2655-2659)

Dyrektor Wydziału IIIR podał w złożonym wyjaśnieniu, że w związku z brzmieniem przepisów art. 28 ust 4 pkt 1 oraz art. 31 ust 4 pkt 2 ustawy o FDS w umowie zawieranej pomiędzy Wojewodą a jst zawarte zostały zapisy dotyczące zarówno terminu oddania zadania do użytkowania, jak i informacja dotycząca skutków niewykonania tego obowiązku w terminie 90 dni. W związku z powyższym, potwierdzenie dopełnienia obowiązku, odpowiednio do zapisów art. 54 i art. 55 ustawy Prawo budowlane, oddania zadania do użytkowania w przypadku zadań realizowanych w oparciu o pozwolenie na budowę, weryfikowane było poprzez badanie przedłożonego wraz ze sprawozdaniem końcowym odpowiedniego dokumentu, potwierdzającego wykonanie obowiązku, i wpisywaniem się terminu dokonania tego obowiązku w termin oddania zadania do użytkowania, wskazany w umowie z Wojewodą.

⁹⁴Z tego dla gmin wydłużenie terminu oddania do użytkowania wyniosło od 7 do 182 dni a dla powiatów od 30 do 91 dni). Dodatkowo w 2019 r. wydłużono terminy oddania do użytkowania zadań finansowanych w ramach PRGIPID. Dotyczyło to 8 umów zawartych z gminami (termin wydłużono od 25 do 126 dni) oraz 5 umów zawartych z powiatami (od 14-25 dni).

⁹⁵Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.

(akta kontroli str. 2471-2475)

W ramach wybranych do szczegółowej kontroli zadań, dla których przystąpienie do użytkowania wymagało złożenia organowi nadzoru budowlanego zawiadomienia o zakończeniu budowy lub wymagało uzyskania pozwolenia na użytkowanie, o których mowa w art. 54 i art. 55 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, stwierdzono, że Urząd dysponował stosownymi dokumentami potwierdzającymi oddanie dróg do użytkowania. Oddanie to następowało w dacie określonej w umowie o dofinansowanie, a w jednym przypadku po upływie tego terminu, tj. w 52-gim dniu od daty określonej w umowie.

(akta kontroli str. 2501-2541)

1.2.4. W okresie objętym kontrolą (do 30 listopada) wystąpił jeden przypadek wygaśnięcia umowy z mocy prawa na podstawie art. 28 ust. 7 ustawy o FDS. Wojewoda, pismem z dnia 3 września 2020 r., poinformował Wójta Gminy Lipka o wygaśnięciu umowy z mocy prawa w związku z nierozpoczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w terminie 30 dni od daty zawarcia z Wojewodą umowy o dofinansowanie (2 lipca 2020 r.). Wójt ww. gminy informował Wojewodę o problemach technicznych związanych z umieszczeniem ogłoszenia, które zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 5 sierpnia 2020 r.

Dyrektor Wydziału liR wyjaśnił, że nadzór nad występowaniem przesłanek do wygaśnięcia umowy z mocy prawa, określonych w art. 28 ust. 7 ustawy o FDS, miał charakter stały i opierał się na dokumentacji przekazywanej Wojewodzie przez jst na podstawie zawartej umowy o dofinansowanie. Składający wyjaśnienia podkreślił, że zgodnie z umową o dofinansowanie, beneficjenci byli zobligowani m.in. do informowania Wojewody o wynikach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przedłożenia umów i aneksów z wykonawcami dotyczących realizacji zadania, systematycznego monitorowania przebiegu realizacji zadania oraz informowania o odstępstwach od założeń zawartych w *Harmonogramie rzeczowo – finansowym realizacji zadania*, zmianach dotyczących realizacji zadania, zamiarze zaprzestania realizacji zadania. Analizą obejmowano m.in. umowy i aneksy do umów zawieranych z wykonawcą, z których wynikały terminy realizacji robót, oświadczenia osoby reprezentującej Beneficjenta o terminie dokonania ogłoszenia dot. zamówienia publicznego, bądź wydruk samego ogłoszenia o zamówieniu.

(akta kontroli str. 58-60, 1921-1959, 2544)

1.2.5. Wojewoda terminowo, w dniu 31 stycznia 2020 r., przekazał Ministrowi Infrastruktury sprawozdanie z realizacji zadań powiatowych i gminnych, na które zostało udzielone dofinansowanie w danym województwie, według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. Sprawozdanie zostało sporządzone według wzoru określonego przez Ministra Infrastruktury. Sprawozdanie obejmowało wszystkie zadania powiatowe i gminne, na które udzielono dofinansowania ze środków FDS w 2019 r., w tym na zadania wieloletnie. Podstawę do sporządzenia sprawozdania stanowiły zatwierdzone przez Wojewodę rozliczenia dofinansowania w zakresach rzeczowym i finansowym przekazane Wojewodzie przez poszczególnych beneficjentów FDS.

(akta kontroli str. 632-640)

1.2.6. Na podstawie skontrolowanych rozliczeń wykonania zadań drogowych w ramach umów na dofinansowanie z FDS ustalono, że beneficjenci środków Funduszu przekazywali Wojewodzie:

- informacje o rozliczeniu dokonanych płatności i wykonywanych robót w ramach FDS wymaganych w załączniku nr 3 do umowy o dofinansowanie,
- roczne sprawozdania z realizacji dofinansowanego zadania za każdy kolejny rok kalendarzowy (w przypadku gdy inwestycja realizowana była na przełomie roku

kalendarzowego), według wzoru określonego w załączniku nr 4 do umowy o dofinansowanie,

- rozliczenia końcowe dofinansowania zadania realizowanego w ramach FDS, według wzoru określonego w załączniku nr 5 do umowy o dofinansowanie.

Rozliczenia te były przez JST przekazywane Wojewodzie w wymaganych terminach a następnie były niezwłocznie weryfikowane przez merytorycznych pracowników Urzędu. W Wydziale LiR stosowano, w formie jednolitego kwestionariusza, formularz tzw. Karty Weryfikacji Załącznika nr 5. Była ona wypełniana przez pracownika merytorycznego obsługującego daną sprawę i zatwierdzana przez kierownika właściwego Oddziału. Karty te umożliwiały sprawną i przejrzystą weryfikację dokumentacji przedkładanych przez beneficjentów w ramach rozliczeń środków z FDS. Karty zawierały łącznie 56 pozycji, stanowiących podstawę dla jednoznacznego rozstrzygnięcia o kompletności i poprawności każdego z rozliczeń. Na ich podstawie, po przeprowadzonej weryfikacji, Wojewoda informował beneficjentów o zatwierdzeniu rozliczenia środków z FDS.

W uzasadnionych przypadkach⁹⁶ Urząd zwracał się do beneficjentów o dodatkowe wyjaśnienia i przeprowadzenie korekt rozliczeń, a przedkładane przez nich dokumentacje zawierały każdorazowo ślady rewizyjne prowadzonej weryfikacji. Wojewoda, realizował zadania związane z zatwierdzaniem rozliczenia dofinansowania w zakresie rzeczowym i finansowym zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy o FDS. Zatwierdzenie rozliczenia następowało w wymaganym terminie 30 dni⁹⁷.

Nie stwierdzono w okresie objętym kontrolą NIK wykorzystania środków z FDS niezgodnie z ich przeznaczeniem lub też pobranych nienależnie. Z uwagi na oszczędności przy realizacji zadań drogowych lub niewykorzystanie środków na realizację zadań drogowych beneficjenci dokonywali zwrotu otrzymanego dofinansowania w kwocie przewyższającej kwotę niezbędną do dofinansowania zadań. W 2019 r. kwota dokonanych zwrotów wyniosła 7.550.904,28 zł, a w 2020 r. (do końca listopada) 54.703.402,22 zł. Prawidłowość ustalenia wysokości zwrotu była przez Urząd weryfikowana podczas rozliczania zadań.

W latach 2019-2020 Wojewoda nie wydawał w trybie art. 31 ust. 9 ustawy o FDS decyzji określającej kwotę dofinansowania przypadającą do zwrotu.

(akta kontroli str. 631, 773-810, 911-956, 1119-1241, 1252-1319, 1407-1430, 1439-1479, 1592-1624)

1.2.7. Wojewoda w okresie objętym kontrolą NIK nie wydawał odrębnych regulacji w zakresie kontroli zadań dofinansowanych z FDS. W latach 2019 – 2020 nie przeprowadzano u beneficjentów kontroli sposobu wykonania tych zadań. Kontrole takie zaplanowano w II półroczu 2020 r. jednak z powodu zagrożenia epidemicznego spowodowanego COVID-19 nie zostały one przeprowadzone.

Dyrektor Wydziału LiR podał w złożonym wyjaśnieniu, że kontrola sposobu oraz terminowości wykonania zadań, o której mowa w art. 31 ustawy o FDS, realizowana była przez Wojewodę poprzez sprawowanie bieżącego nadzoru nad realizacją zadań oraz poprzez prowadzone kontrole w zakresie oceny prawidłowości wykorzystania i rozliczenia środków z funduszu. W ramach tych czynności prowadzono bieżącą analizę i weryfikację składanych w trakcie realizacji zadania rozliczeń dokonanych płatności i wykonanych robót, a także: kopii faktur, rachunków i innych dokumentów finansowych, przelewów i wyciągów bankowych, a także protokołów odbioru wykonanych robót.

(akta kontroli str. 566, 588-598, 1906-1913, 2545, 2552-2556)

⁹⁶ W badanej próbie były to cztery przypadki.

⁹⁷ Zatwierdzenia miały miejsce po upływie od 6 do 25 dni od daty ich wpływu do Urzędu.

1.2.8. W ramach naborów przeprowadzonych w latach 2019-2020⁹⁸ Wojewoda do dnia 30 listopada 2020 r. zawarł z jst łącznie 391 umów w sprawie dofinansowania środkami FDS budowy, przebudowy i remontu łącznie 520,490 km odcinków dróg powiatowych i gminnych. Do dnia 30 listopada 2020 r. zakończono i oddano do użytkowania, a także rozliczono z Wojewodą kwoty otrzymanego dofinansowania na realizację łącznie 141 zadań o wartości 238.340.624,57 zł, dofinansowanych ze środków FDS kwotą 125.641.778,53 zł. Długość odcinków tych dróg wyniosła 177,078 km⁹⁹.

(akta kontroli str. 58-60)

1.2.9. W odniesieniu do dotychczasowych doświadczeń związanych z funkcjonowaniem FDS w województwie wielkopolskim Wojewoda podał, że z uwagi na to, że stan dróg gminnych i powiatowych stanowi jedną z podstawowych barier ograniczających wzrost poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także jest czynnikiem obniżającym aktywność gospodarczą, inwestycyjną oraz konkurencyjność regionów i ośrodków gospodarczych, wdrażanie FDS, umożliwiając wsparcie jednostek samorządu terytorialnego realizujących inwestycje na drogach samorządowych, wspiera poprawę warunków bezpieczeństwa na drodze oraz poprawę warunków do prowadzenia i rozwijania działalności gospodarczej. Wojewoda podkreślił, że w ramach FDS środki finansowe są dzielone i przekazywane na zasadach konkursowych, co wymaga wyprzedzającego konkurs, zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego w odpowiedni wybór zadań proponowanych do dofinansowania, przygotowania kompletu dokumentacji inwestycji uprawniającej do jej rozpoczęcia, przygotowania wniosku aplikacyjnego do Wojewody oraz zabezpieczenia środków finansowych na wkład własny. W szczególności, uelastycznienie poziomu proponowanego jst dofinansowania i uzależnienie go od „zamożności” regionu, pozwala regionom biedniejszym, tracącym funkcje ekonomiczno-gospodarcze, na uzyskanie bardziej korzystnego dla siebie poziomu wsparcia inwestycji w zakresie dróg lokalnych z budżetu państwa. W ocenie Wojewody, podział środków na poszczególne województwa, uwzględniający zapisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału środków Funduszu Dróg Samorządowych na dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i dróg gminnych na poszczególne województwa¹⁰⁰, jest optymalny.

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Spośród ośmiu zbadanych wniosków o dofinansowanie powiatowych i gminnych zadań drogowych ze środków FDS¹⁰¹:

a) w czterech przypadkach¹⁰² Komisja wzywała wnioskodawców do uzupełnienia lub korekty wniosku po upływie 7-dniowego terminu określonego w art. 23 ust. 4 ustawy o FDS. Przekroczenia tego terminu wyniosły: [1] Miasto i Gmina Kórnik:

⁹⁸ W tym: nabór PRGiPID, nabór na 2019 r., nabór na 2020 r.

⁹⁹ W tym: 112 zadań gminnych o długości 95,516 km o wartości 133.525.332,10 zł z dofinansowaniem 70.847.289,53 zł i 29 zadań powiatowych o długości 81,562 km, o wartości 104.815.292,47 zł z dofinansowaniem 54.794.489,00 zł.

Zadania gminne – budowa: 37 odcinków na długości 24,959 km na wartość 50.968.325,21 zł, dofinansowanie 26.496.199,69 zł; przebudowa: 66 dróg, 62,120 km, wartość 76.769.824,19 zł, dofinansowanie 41.107.994,84 zł; remont 9 zadań, 8,437 km, wartość 5.787.182,70 zł, dofinansowanie 3.243.095,00 zł.

Zadania powiatowe – budowa: 2 zadania 2,876 km, wartość 9.419.672,06 zł, dofinansowanie 3.499.356,00 zł; przebudowa 25 zadań, 73,658 km, wartość 92.860.669,44 zł, dofinansowanie 50.027.658,00 zł; remont 2 zadania, 5,028 km, wartość 2.534.950,97 zł, dofinansowanie 1.267.475,00 zł.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2018 poz. 2477.

¹⁰¹ Przedstawionych w pkt. 1.1.5. niniejszego wystąpienia.

¹⁰² W tym: [1] Miasto i Gmina Kórnik (IR-VII.801.10.132.2019); [2] Gmina Rokietnica (IR-VII.801.10.76.2019); [3] Gmina Wyrzysk (IR-VII.801.10.209.2019); [4] Gmina Czajków (IR-VII.801.5.2.2020).

8 dni¹⁰³, [2] Gmina Rokietnica: 18 dni¹⁰⁴, [3] Gmina Wyrzysk 8 dni¹⁰⁵; [4] Gmina Czajków 72 dni¹⁰⁶;

b) w sześciu przypadkach¹⁰⁷ Komisja oceniła złożone wnioski po upływie 30-dniowego terminu określonego w art. 24 ust. 2 ustawy o FDS. Przekroczenia te wyniosły: [1] Miasto i Gmina Kórnik 5 dni¹⁰⁸, [2] Powiat Ostrowski¹⁰⁹ 30 dni¹¹⁰, [3] Powiat Szamotulski 26 dni¹¹¹; [4] Gmina Wyrzysk 4 dni¹¹²; [5] Powiat Ostrowski¹¹³ 17 dni¹¹⁴; [6] Gmina Koło 57 dni.¹¹⁵

Ponadto w ramach naboru na rok 2020, Wojewoda przedstawił Ministrowi Infrastruktury listy zadań powiatowych i gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu, po upływie terminu określonego w art. 25 ust. 1 ustawy o FDS. W ramach naboru trwającego od 27 lipca do 26 sierpnia 2019 r. Wojewoda przekazał Ministrowi Infrastruktury listy zadań rekomendowanych przez Komisję do dofinansowania w dniu 3 grudnia 2019 r. tj. sześć dni po upływie 4-miesięcznego terminu do sporządzenia i przekazania list.

Dyrektor Wydziału liR wskazując przyczyny uchybienia ww. terminów podał w złożonym wyjaśnieniu, że spośród łącznej liczby wniosków o dofinansowanie, złożonych w ramach obydwu naborów w 2019 r., ocenie merytorycznej podlegało 560 wniosków, z czego znaczna większość w każdym z naborów została złożona w ciągu dwóch, trzech ostatnich dni terminu. Ocena formalna, jak i merytoryczna wszystkich złożonych wniosków, dokonana w ramach każdej z edycji naboru, wymagała przeprowadzenia szeregu czynności wynikających z przepisów ustawy o FDS, ale również czynności typowo kancelaryjnych. Te ostatnie, z uwagi na znaczną liczbę wniosków, złożonych w wersji papierowej i elektronicznej, wymagały weryfikacji wstępnej w zakresie zgodności danych pomiędzy obiema wersjami. Ocena formalna z kolei wymagała szczegółowej weryfikacji i sprawdzenia złożonych wniosków – zbadania poprawności wypełnienia wniosku i weryfikacji załączonych dokumentów. Natomiast dokonanie oceny merytorycznej wniosków, zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o FDS, na podstawie karty oceny, wiązało się ze szczegółową analizą wniosku oraz całości załączonej dokumentacji i przyznaniem punktacji w poszczególnych kryteriach oceny. Mając na uwadze liczbę złożonych wniosków, właściwe przeprowadzenie oceny formalnej oraz oceny merytorycznej wniosków, a także właściwe przyznanie punktacji poszczególnym wnioskowi, wywiązanie się z nadanych w ustawie o FDS terminów, w ocenie Dyrektora Wydziału liR, nie było możliwe. Dyrektor dodał, że uchybienia ww. terminów pozostało bez wpływu na wdrożenie środków w województwie wielkopolskim.

(akta kontroli str. 320-339, 565, 567-587, 690-718, 811-859, 958-997, 1320-1387, 1480-1509, 1629-1654, 1692-1713, 1816-1842)

¹⁰³ Data złożenia wniosku: 15 kwietnia, data wezwania do uzupełnienia: 30 kwietnia 2019 r.

¹⁰⁴ Data złożenia wniosku: 15 kwietnia, data wezwania do uzupełnienia: 10 maja 2019 r.

¹⁰⁵ Data złożenia wniosku: 15 kwietnia, data wezwania do uzupełnienia: 30 kwietnia 2019 r.

¹⁰⁶ Data złożenia wniosku: 26 sierpnia, data wezwania do uzupełnienia: 13 listopada 2019 r.

¹⁰⁷ W tym: [1] Miasto i Gmina Kórnik (IR-VII.801.10.132.2019) [2] Powiat Ostrowski (IR-VII.801.10.225/19), [3] Powiat Szamotulski (IR-VII.801.10.223.2019); [4] Gmina Wyrzysk (IR-VII.801.10.209.2019); [5] Powiat Ostrowski (IR-VII.801.7.22.2019); [6] Gmina Koło (IR-VII.801.7.99.2019).

¹⁰⁸ Data złożenia kompletnego wniosku: 6 maja, data oceny wniosku: 10 czerwca 2019 r.

¹⁰⁹ Wniosek nr IR-VII.801.10.225/19.

¹¹⁰ Data złożenia kompletnego wniosku: 11 kwietnia, data oceny wniosku: 10 czerwca 2019 r.

¹¹¹ Data złożenia kompletnego wniosku: 15 kwietnia, data oceny wniosku: 10 czerwca 2019 r.

¹¹² Data złożenia kompletnego wniosku: 7 maja, data oceny wniosku: 10 czerwca 2019 r.

¹¹³ Wniosek nr IR-VII.801.7.22.2019.

¹¹⁴ Data złożenia kompletnego wniosku: 11 kwietnia, data oceny wniosku: 28 maja 2019 r.

¹¹⁵ Data złożenia kompletnego wniosku: 26 sierpnia, data oceny wniosku: 21 listopada 2019 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda podjął należyte działania w celu przeprowadzenia naboru i oceny wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych. Niezwłocznie zawierano umowy o udzielenie dofinansowania zadań powiatowych i gminnych w ramach FDS oraz rzetelnie i zgodnie z przepisami rozliczano ich realizację. W merytorycznej komórce Urzędu (Wydział Infrastruktury i Rolnictwa) opracowano i stosowano 56-pozycyjne kwestionariusze, ułatwiające sprawną i przejrzystą weryfikację dokumentacji przedkładanych przez beneficjentów w ramach rozliczeń środków z FDS oraz stanowiące podstawę dla jednoznacznego rozstrzygnięcia o kompletności i merytorycznej jakości każdego z rozliczeń. Nie stwierdzono aby ujawnione w badanej próbie opóźnienia zaistniałe na etapie komisijnego dokonywania oceny wniosków o dofinansowanie zadań miały znaczący wpływ na prawidłowość dalszego postępowania skutkującego udzieleniem dofinansowania. NIK dostrzega obiektywną trudność w sprawnej obsłudze dużej liczby wniosków, zważywszy na fakt procedowania ich przez kilkusobową komisję.

OBSZAR

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

2.1. Dysponowanie środkami Funduszu

Opis stanu faktycznego

2.1.1. W Porozumieniu zawartym w dniu 7 maja 2019 r. określono m.in. sposób i termin przekazywania oraz rozliczenia środków FDS na dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych oraz termin zwrotu niewykorzystanych środków. Termin zawarcia Porozumienia nie opóźnił procedury naboru i oceny wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych. Nabór zadań w ramach FDS ogłoszony w marcu 2019 r. określał termin do składania wniosków o dofinansowanie na 12 kwietnia 2019 r. W dacie zawarcia ww. Porozumienia w Urzędzie realizowano procedury związane z rozpatrywaniem i oceną złożonych wniosków.

(akta kontroli str. 84-88, 288-282, 405-411, 588-598, 641-652)

2.1.2. Zgodnie z postanowieniami Porozumienia, Minister Infrastruktury (dalej: dysponent Funduszu), przekazywał Wojewodzie, w kwotach przewidzianych w harmonogramie, środki na rachunek przeznaczony do dofinansowania zadań w ramach FDS w województwie wielkopolskim (dalej: rachunek bankowy lub subkonto FDS). W 2019 r. dysponent Funduszu przekazał na subkonto FDS 376.247.666,98 zł, a w 2020 r. (do 30 listopada) 173.213.819,54 zł.

Środki te wpływały na rachunek bankowy w wysokościach określonych w aktualizacjach harmonogramu składanych przez Wojewodę dysponentowi Funduszu (przekazywane środki nie były umniejszane o kwoty pozostające na subkoncie FDS). W październiku i listopadzie 2019 r., a także we wszystkich miesiącach 2020 r., w których wystąpiono o zasilenie środkami FDS¹¹⁶, środki te wpływały na subkonto FDS w terminie do 4 dnia roboczego każdego miesiąca. W grudniu 2019 r. dysponent Funduszu przekazał środki w formie czterech transz, które wpłynęły na subkonto FDS w dniach 6, 23 i 30 grudnia 2019 r. (dwie transze). Wszystkie środki Funduszu otrzymane w ramach zapotrzebowania zgłoszonego w poszczególnych miesiącach, w tym również w grudniu 2019 r., zostały przez Wojewodę rozdysponowane poprzez realizację wypłat poszczególnych transzy dofinansowania na rzecz beneficjentów FDS. Środki pozostające na subkoncie FDS na koniec poszczególnych miesięcy stanowiły uzyskane przez Wojewodę odsetki

¹¹⁶ Styczeń, marzec, kwiecień, czerwiec – listopad 2020 r.

lub też odsetki, kary, bądź niewykorzystane środki zwracane przez beneficjentów FDS w ostatnim dniu danego miesiąca.

W jednym przypadku, oprócz przekazania comiesięcznej aktualizacji harmonogramu, Wojewoda w dniu 31 października 2019 r. przekazał dysponentowi Funduszu dodatkową aktualizację harmonogramu wskazując, że określona w niej kwota została pomniejszona o niewykorzystane środki wynoszące 11.589 zł. W pozostałych miesiącach Wojewoda realizował wypłaty środków FDS w wysokości wynikającej z zapotrzebowania zgłaszanego dysponentowi Funduszu do 20 dnia danego miesiąca, w ramach comiesięcznej aktualizacji harmonogramu.

(akta kontroli str. 588-598, 1960-2075, 2546-2547)

2.1.3. Wojewoda, zgodnie z art. 26 ust. 5 ustawy o FDS, co miesiąc przekazywał dysponentowi Funduszu aktualizację harmonogramu określającą zapotrzebowanie na środki FDS przeznaczone do dofinansowania poszczególnych zadań. Ponadto, w przypadku dwóch miesięcy, w których nie zgłoszono zapotrzebowania na środki FDS¹¹⁷, przekazano dysponentowi Funduszu informację o braku konieczności aktualizacji harmonogramu.

Przekazane aktualizacje harmonogramu uwzględniały realizację płatności na rzecz beneficjentów, stosownie do postanowień zawartych umów o dofinansowanie zadań środkami FDS.

(akta kontroli str. 653-689)

2.1.4. W okresie od 5 września 2019 r.¹¹⁸ do 30 listopada 2020 r. wolne środki z subkonta przekazywane były w zarządzanie overnight, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie¹¹⁹. Środki lokowane były automatycznie „na jeden dzień” poprzez otwarcie lokaty w godzinach popołudniowych i udostępnienie Wojewodzie środków w kolejnym dniu roboczym. Najwyższa kwota przekazana w zarządzanie wyniosła 118.143.557,09 zł, a najniższa 0,01 zł¹²⁰. Łączna kwota uzyskanych z tego tytułu odsetek wyniosła 7.335,77 zł w 2019 r. i 869,59 zł w 2020 r. (do listopada 2020 r.). Najwyższą kwotę odsetek wynoszącą 4.855,21 zł stanowiły odsetki od kwoty 118.143.557,09 zł przekazanej w zarządzanie overnight w dniach 6-9 grudnia 2019 r. (od piątku do poniedziałku).

Analiza dyspozycji przekazywania wolnych środków w zarządzanie nie wykazała zagrożeń dla terminowej realizacji zadań FDS oraz przypadków nieefektywnego przetrzymywania wolnych środków na rachunku Funduszu. Środki były przekazywane w zarządzanie zawsze, gdy na koniec danego dnia subkonto FDS wykazywało saldo dodatnie.

(akta kontroli str. 1981-2075)

2.1.5. Wojewoda dokonywał wypłat ze środków zgromadzonych na subkoncie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego zgodnie z dyspozycjami przelewu

¹¹⁷ luty, maj 2020 r.

¹¹⁸ tj. w pierwszym dniu, w którym na koniec dnia wystąpiło dodatnie saldo na subkoncie przeznaczonym do obsługi środków FDS w województwie wielkopolskim.

¹¹⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1864.

¹²⁰ W poszczególnych miesiącach w zarządzanie overnight przekazano środki: w XI 2019 r. 22-krotnie, najwyższa przekazana w zarządzanie overnight kwota wyniosła 48.188.681,00 zł, a najniższa 5,2 zł, w XII 2019 r. 28-krotnie (118.143.557,09 zł/ 178,43 zł), w I 2020 r. 32-krotnie (3.892.844,77 zł/0,01zł), w II 2020 r. 36-krotnie (1.511.168,00 zł/116,08 zł), w III 2020 r. 28-krotnie (375.031,64 zł/39,80 zł), w IV 2020 r. 30-krotnie (683.194,00 zł/1,57zł), w V 2020 r. 18-krotnie (163.643,00 zł/ 4,16 zł), w VI 2020 r. 19-krotnie (135.656,16 zł/6,93 zł), VII 2020 r. 29-krotnie (12.700.011,10 zł/11,79 zł), VIII 2020 r. 26-krotnie (22.006.345,54 zł/5,44 zł), IX 2020 r. 23-krotnie (35.149.044,20 zł/0,81zł), w X 2020 r. 23-krotnie (4.822.805,83 zł/0,33zł), w XI 2020 20-krotnie (18.071.603,05 zł/106,38 zł).

wydanymi przez Wydział II R. Skontrolowane umowy o dofinansowanie realizacji poszczególnych zadań przewidywały przekazanie beneficjentom całego dofinansowania w postaci jednej transzy w terminie określonym w załączniku do umowy. W umowach oraz w poleceniach przelewu nie zapisano formy przekazywania środków, w tym zaliczek na poczet realizacji zadania.

(akta kontroli str. 609-1905)

2.1.6. Wojewoda wykorzystywał środki przekazane przez dysponenta Funduszu na subkonto w celu dofinansowania zadań powiatowych i gminnych, zgodnie z postanowieniami Porozumienia. Termin i wysokość przekazywanych środków na rachunek beneficjentów realizujących osiem zadań objętych szczegółową kontrolą były zgodne z postanowieniami zawartych umów. Polecenia przelewów zostały opisane w sposób wymagany przez Porozumienie. W tytule przelewu przekazywanych środków podawano m.in. numer paragrafu klasyfikacji budżetowej oraz numer zadania na ostatecznej liście zadań przeznaczonych do dofinansowania.

(akta kontroli str. 588-598, 609-1905, 1981-2075, 2089-2098)

2.1.7. Stosownie do postanowień § 4 pkt 3 Porozumienia, Wojewoda niezwłocznie przekazywał na rachunek bankowy Funduszu środki przekazane mu przez jst, a także odsetki naliczone od wolnych środków zgromadzonych na subkoncie FDS¹²¹. Środki te były przez Urząd zwracane na główny rachunek bankowy dysponenta FDS w tym samym dniu roboczym, w którym środki wpłynęły na subkonto FDS lub następnego dnia w przypadku, gdy wpłynęły one na subkonto FDS w godzinach popołudniowych (w godzinach prowadzenia rozliczeń międzybankowych przypadających po godzinach pracy Urzędu). Środki te były wówczas przekazywane w zarządzenie overnight.

W latach 2019 – 2020 Wojewoda przekazał na rachunek dysponenta Funduszu środki z tytułu:

- odsetek od środków FDS pozostających na rachunkach jst w wys. 32.326,16 zł w 2019 r. i 1.067.674,38 zł w 2020 r.
- odsetek od środków FDS pozostających na subkoncie FDS będącym w dyspozycji Wojewody w wys. 7.335,77 zł w 2019 r. i 869,59 zł w 2020 r.
- kar wyegzekwowanych przez jst w wys. 68.739,85 zł w 2019 r. i 2.213,69 zł w 2020 r.
- zwrotu niewykorzystanych środków FDS w wys. 7.550.904,28 zł w 2019 r. i 54.703.402,22 zł¹²² w 2020 r.

(akta kontroli str. 588-598, 2099-2207, 2660-2662)

2.2. Informacje i rozliczenia dotyczące wydatkowania środków Funduszu

2.2.1. Wojewoda prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową wszystkich zdarzeń związanych z dofinansowaniem zadań na terenie województwa, zgodnie z postanowieniami Porozumienia. Ewidencja ta prowadzona była w szczególności pozwalającej na sporządzenie wymaganych informacji i rozliczeń z wydatkowania środków Funduszu.

Ewidencjonowanie to odbywało się za pomocą kont przewidzianych do bilansowej obsługi państwowego funduszu celowego i obejmowało m.in. wartość zawartych przez Wojewodę umów wieloletnich oraz wynikających z nich zobowiązań. Działanie

¹²¹ Szczegółowy badaniem objęto zwroty środków przekazane przez jst z tytułu: kar wyegzekwowanych od wykonawców (wszystkie za lata 2019-2020), odsetek powyżej 1.000 zł w 2019 r. i 5.000 zł w 2020 r. Ponadto szczegółowym badaniem objęto wszystkie operacje przeprowadzone w grudniu 2019 r.

¹²² W tym 6.086.729,88 zł stanowiła kwota niewykorzystana przez Wojewodę w lipcu 2020 r. z uwagi na niepodpisanie przez beneficjentów umów w tym miesiącu. W pozostałym zakresie kwoty te stanowiły zwroty dokonywane przez jst po wyłonieniu wykonawców i rozliczeniu zrealizowanych robót budowlanych.

to było zgodne z wytycznymi przekazanymi Wojewodzie przez Departament Budżetu Ministerstwa Infrastruktury, który w pismach z dnia 17 czerwca 2019 r. oraz 1 października 2019 r. wskazał, że bilansowa ewidencja finansowo-księgowa prowadzona przez wojewodów przy użyciu m.in. kont 853-Fundusz celowy oraz 136-Rachunek państwowego funduszu celowego, powinna dotyczyć wszystkich zdarzeń związanych z dofinansowaniem zadań FDS na terenie danego województwa.

(akta kontroli str. 588-598, 2076-2088)

2.2.2. Wojewoda terminowo sporządził i przekazał dysponentowi Funduszu kwartalne informacje dotyczące wydatkowania środków Funduszu za wszystkie kwartały, w których środki te znajdowały się w jego dyspozycji tj. za III i IV kw. 2019 r. oraz I-III kwartał 2020 r.:

- sprawozdania z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33);
- sprawozdania z wykonania, określonego w ustawie budżetowej, planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40);
- sprawozdania o należnościach oraz wybranych aktywach finansowych (Rb-N);
- sprawozdania o zobowiązaniach według tytułów dłużnych oraz poręczeniach i gwarancjach (Rb-Z).

Ponadto terminowo sporządzono i przekazano:

- rozliczenia wykorzystania przekazanych środków finansowych z FDS na realizację zadań powiatowych i zadań gminnych oraz zadań mostowych;
- informacje o jednorocznych umowach zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego na realizację zadań powiatowych i zadań gminnych oraz zadań mostowych, dofinansowanych ze środków FDS;
- 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.

Szczegółowe badanie informacji sporządzonych za I kwartał 2020 r. wykazało, że dane w nich ujęte były zgodne ewidencją księgową. Zostały one sporządzone terminowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym i zgodnie z wytycznymi przekazanymi Wojewodzie przez dysponenta Funduszu.

(akta kontroli str. 2215-2331)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda właściwie realizował postanowienia Porozumienia zawartego z Ministrem Infrastruktury określającego warunki dofinansowania środkami FDS zadań powiatowych oraz gminnych i prawidłowo realizował obowiązki związane ze zgłaszaniem zapotrzebowania na środki Funduszu, a następnie dysponował nimi w sposób wymagany przez Ministra Infrastruktury. Terminowo sporządzono informacje i rozliczenia dotyczące wydatkowania środków FDS i przekazano je dysponentowi 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 podjęcie działań mających na celu zapewnienie terminowego rozpatrywania wniosków oraz przekazywania list zadań rekomendowanych do dofinansowania środkami FDS Ministrowi Infrastruktury.

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 Poznaniu. 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 dni 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.

Poznań, 13 stycznia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor

z up. Tomasz Nowiński
p.o. Wicedyrektora

.....
podpis