



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 15 września 2010 r.

**Szanowny Pan  
Ryszard Wilczyński  
Wojewoda Opolski**

**LOP- 4101-03-01/2010  
P/10/161**

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>1</sup>, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim<sup>2</sup> kontrolę stanu realizacji *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011*<sup>3</sup> w latach 2008 - 2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 6 sierpnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację zadań objętych kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.**

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm., dalej: ustawa o NIK

<sup>2</sup> dalej: OUW

<sup>3</sup> dalej: Program wprowadzony uchwałą Nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pod nazwą Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011, dalej: uchwała RM z 2008 r., ze zmianą wprowadzoną uchwałą nr 157/2009 Rady Ministrów z dnia 15 września 2009 r., dalej: uchwała RM z 2009 r.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny cząstkowe:

**1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia organizację naboru wniosków o dofinansowanie przebudowy, budowy i remontów dróg w ramach Programu, pomimo stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości.**

1.1. Wojewoda Opolski realizując obowiązek określony w pkt. 2.5. *Instrukcji oceny przez komisję wojewódzką wniosków o dofinansowanie przebudowy, budowy, remontu drogi lokalnej w ramach Programu* zatwierdził w dniu 27 listopada 2008 r. Regulamin Wojewódzkiej komisji oceny wniosków zgłoszonych do Programu<sup>4</sup>. Uczynił to jednak sześć dni po terminie składania wniosków przez beneficjentów (tj. 21 listopada 2008 r.), określonym w harmonogramie Programu. Zatwierdzenie ww. Regulaminu na etapie opracowania i składania wniosków przez beneficjentów spowodowało, że nie posiadali oni wiedzy dotyczącej sposobu punktacji i liczby możliwych do uzyskania punktów w poszczególnych kryteriach.

1.2. W latach 2009-2010 beneficjenci złożyli do OUW 190 wniosków o pozyskanie środków finansowych w ramach Programu, z tego odpowiednio: 78 wniosków, z których 75 zostało zakwalifikowanych do realizacji w 2009 r. i 112 wniosków, z których 59 wg stanu na 30 czerwca 2010 r. zostało zakwalifikowanych do realizacji w 2010 r.

1.3. Lista rankingowa wniosków składanych do Programu na 2009 r. została przez Wojewodę Opolskiego opublikowana prawidłowo, tj. w wymaganym uchwałą RM z 2008 r. terminie (31 października 2008 r.) i miejscu (Biuletynie Informacji Publicznej<sup>5</sup>). Stwierdzono równocześnie, że dla wniosków składanych do Programu na 2010 r. lista rankingowa została zamieszczona w BIP z opóźnieniem wynoszącym 228 dni w stosunku do terminu wyznaczonego w harmonogramie Programu (ogłoszenie listy rankingowej na 2010 r., opublikowane w dniu 2 listopada 2009 r., ukazało się jedynie na stronie internetowej Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi). Kierownik Oddziału Kontroli i Monitoringu Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi jako przyczynę powyższego wskazała przeoczenie.

1.4. Wszystkie wnioski złożone przez beneficjentów w latach 2009-2010 poddane zostały ocenie formalnej, w wyniku której do dalszej oceny merytorycznej skierowano 182 wnioski. Badanie losowo dobranej próby 30 (z 182) wniosków wykazało, że zostały one złożone na właściwym formularzu i w terminach wymaganych uchwałami RM z 2008 r. i z 2009 r. Jednakże pomimo że treść formularza karty oceny wniosku zobowiązywała osoby dokonujące

---

<sup>4</sup> dalej: Regulamin Komisji.

<sup>5</sup> dalej: BIP.

sprawdzenia do złożenia czytelnego podpisu, to w dwóch przypadkach podpisy te były nieczytelne, a w dwóch kolejnych przypadkach karty oceny formalnej nie zostały podpisane przez Przewodniczącego Wojewódzkiej komisji oceny wniosków<sup>6</sup> zgłoszonych do Programu. Powyższe w ocenie NIK świadczy o braku należytej staranności w wypełnianiu ww. dokumentacji oraz o braku należytego nadzoru Przewodniczącego Komisji nad jej pracami, o którym mowa w § 2 pkt.1 Regulaminu Komisji.

1.5. Wojewoda Opolski stosownie do wytycznych pkt. 6.7 załącznika do Uchwały RM z 2008 r. zarządzeniem nr 243/08 powołał Komisję i ustalił jej skład, który wypełniał wymogi ww. Uchwały (w skład Komisji, obok dwóch przedstawicieli Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego, Genralnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz Policji, wchodził także przedstawiciel Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego). Wobec zmiany wprowadzonej uchwałą RM z 2009 r. w zakresie składu Komisji, ustalającej obowiązek zastąpienia reprezentanta Urzędu Marszałkowskiego przedstawicielem Zarządu Województwa Opolskiego, Wojewoda podjął skuteczne działania w celu wskazania przez Marszałka Województwa Opolskiego osoby reprezentującej Zarząd, jednak do dnia zakończenia kontroli NIK, pomimo uzyskania takiej informacji nie wprowadzono zmiany w tym zakresie w treści zarządzenia nr 243/08. Jako wyjaśnienie przyczyny powyższego zaniechania dyrektor Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi podał przeoczenie.

## **2. Izba negatywnie ocenia poprawność oceny merytorycznej 9 z 20 objętych kontrolą wniosków złożonych do Programu przez beneficjentów.**

2.1. Badanie próby 20 kart oceny merytorycznej wniosków wykazało, że Komisja dokonała ich oceny w następujących kryteriach: wpływu realizacji projektu na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, spójności drogi objętej wnioskiem z siecią dróg na obszarze województwa opolskiego oraz współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. Kontrola NIK ujawniła, że w dziewięciu przypadkach (45 %) karty te zawierały nieprawidłowości polegające na przyznawaniu przez poszczególnych członków Komisji różnej liczby punktów w stosunku do danych zawartych we wniosku oraz punktacji określonej Regulaminem Komisji.

W trzech przypadkach zaniżona liczba przyznanych punktów skutkowałą ujęciem projektu na liście wniosków rezerwowych, podczas gdy prawidłowo przyznana liczba punktów pozwoliłaby na zakwalifikowanie wniosku do ujęcia na liście rankingowej i – w dalszej kolejności - na zawarcie umowy i rozpoczęcie realizacji projektu. Dla przykładu *bezpośrednie włączenie do drogi wyższej kategorii wojewódzka/województwa* wg Regulaminu Komisji

---

<sup>6</sup> Dalej: Komisja

wycenione było 3 punktami i w przypadku jednego z ww. wniosków (projekt dotyczący przebudowy drogi powiatowej łączącej drogi wojewódzkie) trzech z pięciu członków Komisji w ocenie przyznało prawidłową liczbę punktów. Natomiast dwie kolejne osoby ze składu Komisji przyznały w odniesieniu do powyższego zakresu zero punktów. Wniosek ten otrzymał łącznie 55 punktów i został w dniu 30 października 2009 r. zakwalifikowany na 17 pozycji listy wniosków rezerwowych, podczas gdy dodanie 6 brakujących punktów pozwoliłoby na zakwalifikowanie wniosku na pozycję 14 listy rankingowej Programu. Skutkiem powyższego zaniżenia liczby punktów (55 punktów zamiast 61 punktów) ww. wniosek dopiero w dniu 13 maja 2010 r. został przesunięty na pozycję 17 dodatkowej listy rankingowej.

W kolejnych sześciu przypadkach z ww. dziewięciu, stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na zakwalifikowanie wniosku na liście rankingowej, skutkowały jednak niższą pozycją na liście rezerwowej. W wyjaśnieniu przyczyn przyznania nieprawidłowej punktacji przez członków Komisji, jej Przewodniczący wskazał indywidualne podejście oceniających do projektów oraz błędy i oczywiste omyłki. W ocenie NIK powyższe nieprawidłowości świadczą o braku należytej staranności oraz o braku właściwego nadzoru nad pracami Komisji. NIK zauważa, że w związku z zaangażowaniem środków Programu (wg stanu na 30 czerwca 2009 r.) w wysokości 22 533 tys. zł (49 %) i niezakończeniem jego realizacji istnieje możliwość aktualizacji listy wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania.

2.2. Stosownie do postanowienia pkt. 6.10 uchwały RM z 2008 r., Komisja z dochowaniem 7-dniowego terminu rozpatrzyła 13 zastrzeżeń wniesionych przez beneficjentów do list rankingowych i w dniu 17 listopada 2009 r. poinformowała pisemnie beneficjentów o odrzuceniu zastrzeżeń. W uzasadnieniu decyzji Komisji podano m.in., iż *żaden z członków Komisji nie stwierdził błędu w swojej ocenie oraz nie znalazł uzasadnienia do jej zmiany*. Tymczasem Kontrola NIK ujawniła, że w pięciu przypadkach z ww. 13 (38 %) przyznana indywidualnie przez członków Komisji liczba punktów za ten sam zakres była różna i odbiegała od zasad określonych w Regulaminie Komisji. Dla przykładu: w ocenie wniosku (a następnie złożonych zastrzeżeń) jednego z beneficjentów w pkt. 1.1. *budowa chodników i ścieżek rowerowych, jednostronnie/dwustronnie, na całej długości/odcinku* (Regulamin Komisji umożliwiał przyznanie członkom Komisji od 0 do 4 punktów) – dwie osoby przyznały po 2 punkty, jedna osoba - 1 punkt, dwie osoby - zero punktów. Zgodnie z treścią wniosku chodnik miał uzyskać nową nawierzchnię z kostki betonowej, a koszt prac związanych z jego przebudową wg projektu wynosił 241 tys. zł (z 926 tys. zł kosztów inwestycji ogółem). Łączna suma punktów jaką otrzymał wniosek od pięciu oceniających wyniosła 42 i został on zakwalifikowany na 24 pozycji listy wniosków rezerwowych, podczas gdy dodanie od 3 do 6 brakujących punktów (przez dwie osoby, które ich nie przyznały) pozwoliłoby na

zakwalifikowanie wniosku na pozycji 14 listy rankingowej aneksowanej w dniu 13 maja 2010 r. W ocenie NIK stanowi to o nierzetelności działań Komisji w tym zakresie.

**3. NIK pozytywnie ocenia, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, sposób przekazywania przez Wojewodę Opolskiego środków budżetowych beneficjentom Programu (gminom i powiatom) oraz sprawowanie nadzoru nad wykorzystaniem tych środków i ich rozliczeniem.**

3.1. W Województwie Opolskim w 2009 r. w ramach realizacji Programu beneficjenci wykorzystali 33 877 tys. zł z przyznanych 60 576 tys. zł (54 %) środków budżetu państwa, a według stanu na 30 czerwca 2010 r. z 46 225 tys. zł przyznanych na 2010 r. wykorzystano 22 533 tys. zł.

Głównymi przyczynami niskiego poziomu wykorzystania środków w ramach Programu w 2009 r. były: duże oszczędności powstałe w wyniku rozstrzygnięcia przetargów, które zmniejszyły wartość inwestycji o połowę oraz niewielka liczba złożonych wniosków o dofinansowanie (czego przyczyną był m.in. równocześnie prowadzony nabór wniosków w ramach Podziałania 3.1.2. *Drogi Lokalne Regionalnego Programu Operacyjnego*). W celu wykorzystania powstałych oszczędności w kwocie 26 699 tys. zł Wojewoda Opolski dwukrotnie (w marcu 2009 r.) podejmował próby uzyskania zgody Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>7</sup> na przeprowadzenie naboru uzupełniającego. Wnioski Wojewody Opolskiego w tym zakresie zostały rozpatrzone odmownie przez MSWiA z powodu braku możliwości dokonywania modyfikacji założeń Programu na etapie realizacji.

3.2. Stosownie do postanowień § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych<sup>8</sup>, Wojewoda Opolski niezwłocznie po zwiększeniu wydatków w części budżetu państwa dokonał podziału otrzymanej kwoty dotacji pomiędzy beneficjentów, których wnioski o dofinansowanie zostały uwzględnione na liście rankingowej.

3.3. Według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r. zakwalifikowanie wniosków do Programu skutkowało zawarciem 133 umów z beneficjentami, na podstawie których Wojewoda Opolski udzielił prawidłowo dotacji w kwotach nie wyższych niż określone w zatwierdzonej przez MSWiA liście rankingowej. Badanie losowo dobranej próby 53 umów (40 %) o dofinansowanie zadań w ramach Programu wykazało, że uwzględniały one wymogi

---

<sup>7</sup> dalej: MSWiA

<sup>8</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 53, poz. 435, dalej: rozporządzenie w sprawie udzielania dotacji.

§ 8 ust. 2 ww. rozporządzenia w sprawie udzielania dotacji, tj. zawierały m.in.: szczegółowy opis zadania, na które dotacja została przyznana, termin jego wykonania, wysokość dotacji i tryb płatności, wysokość udziału środków własnych stanowiącego nie mniej niż 50 % wartości zadania, termin wykorzystania dotacji nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, termin i sposób rozliczenia dotacji, termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie terminu wykonania zadania. Ponadto stwierdzo, iż czas od daty złożenia przez beneficjenta kompletu dokumentów do daty podpisania przez Wojewodę Opolskiego umowy wynosił od 12 do 56 dni w 2009 r. i od 13 do 37 dni dla umów zawartych do 30 czerwca 2010 r., natomiast średni czas przekazania beneficjentowi środków dotacji, liczony od daty zaakceptowania wniosku o płatność, wynosił 9 dni.

3.4. Zadania Programu zakończone w 2009 r. zostały rozliczone przez beneficjentów sprawozdaniami z wykorzystania dotacji z uwzględnieniem wymogów określonych w § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie udzielania dotacji oraz § 7 ust. 3 umów o dofinansowanie realizacji projektów w ramach Programu. Ustalono, że spośród 74 złożonych sprawozdań z wykorzystania dotacji przyznanych na 2009 r., 66 sprawozdań złożonych zostało z dochowaniem wymaganego terminu (tj. do 31 stycznia 2010 r.), a 8 sprawozdań (10,8 %) złożono po terminie z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 5 dni.

3.5. Wojewoda Opolski, stosownie do postanowień § 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie udzielania dotacji, pismem nr ZF.II.JK.70128/8/10 z dnia 26 lutego 2010 r. przekazał MSWiA zbiorcze zestawienie dotacji wykorzystanych w ramach Programu przez jednostki samorządu terytorialnego Województwa Opolskiego w 2009 r.

W wyniku realizacji zadań Programu w 2009 r. zostały osiągnięte zaplanowane na ten rok cele i efekty, ponieważ długość odcinków dróg objętych projektami i umowami została zrealizowana w 99,99 %.

**Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:**

- 1. Podjęcie działań w celu zapewnienia skutecznego nadzoru nad pracami Komisji oceniającej wnioski zgłaszane do Programu.*
- 2. Dostosowanie składu Komisji oceniającej do wymogów uchwały RM z 2009 r.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wojewodę w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag

i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.