



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4100-001-04/2014
P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w zakresie wybranych zadań administracji rządowej i innych zadań zleconych realizowanych przez Samorząd Województwa Podlaskiego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Beata Pawłowska – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89507 z dnia 2 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) Władysław Radgowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89520 z dnia 22 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku (zwany dalej „Urzędem” lub „UMWP”) 15-888 Białystok, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 1
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Zygmunt Dworżański - Marszałek Województwa Podlaskiego (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ planowanie i wykorzystanie przez Samorząd Województwa dotacji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywna ocena kontrolowanej działalności wynika z właściwego przebiegu planowania dotacji celowych, prawidłowego wykorzystania środków publicznych oraz rzetelnego sporządzenia sprawozdań budżetowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie dotacji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami

Opis stanu faktycznego

Na etapie przygotowania projektu budżetu państwa na 2013 rok, departamenty Urzędu oraz jednostki organizacyjne Samorządu Województwa Podlaskiego („Województwa”) bezpośrednio realizujące zadania z zakresu administracji rządowej lub inne zadania zlecone², przekazywały do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej „PUW”) informacje na temat przewidywanych potrzeb w zakresie bieżących wydatków pozapłacowych niezbędnych do realizacji wykonywanych zadań w 2013 roku wraz z uzasadnieniem celowości ich ponoszenia. Potrzeby szacowane były głównie na podstawie realizacji zadań w latach wcześniejszych. Na przykład:

- W piśmie z 14 maja 2012 r. dyrektor Departamentu Infrastruktury i Ochrony Środowiska – w odpowiedzi na prośbę dyrektora Wydziału Infrastruktury PUW – określił potrzeby związane z finansowaniem dopłat do pasażerskich przewozów autobusowych w 2013 r. (Dział 600, rozdz. 60003) na 22.000 tys. zł. Była to kwota wyższa o 1.017 tys. zł w stosunku do planu z 2012 r. Oszacowano ją na podstawie porównania dopłat

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Zadania zlecone realizowane były przez: departamenty UMWP, Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej w Białymstoku („ROPS”), Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Białymstoku („WZMiUW”), Zespół Kolegiów Nauczycielskich w Suwałkach, Szkołę Policealną Nr 2 Pracowników Medycznych i Społecznych w Białymstoku oraz Nauczycielskie Kolegium Języków Obcych w Łomży.

wypłaconych za lata 2010 – 2011 oraz za styczeń 2011 i 2012 r., wskazujących na ich wzrost w tych okresach odpowiednio o ok. 962 tys. zł i 263 tys. zł. Przewidywano, że tendencja zwyżkowa utrzyma się także w następnym roku.

- W piśmie z 8 maja 2012 r. dyrektor WZMiUW – w odpowiedzi na prośbę Kierownika Oddziału w Wydziale Geodezji i Rolnictwa PUW – określił potrzeby związane z utrzymaniem wód i urządzeń melioracji wodnych podstawowych w 2013 roku (Dział 010 rozdz. 01008) na 10.000 tys. zł. Środki te miały zabezpieczyć minimalne potrzeby w zakresie realizacji robót na urządzeniach melioracji wodnych, które na podstawie przeglądów jesiennych przeprowadzonych w 2011 r. oszacowano na 24.600 tys. zł. W ww. piśmie przedstawiono także zapotrzebowanie na środki w wysokości 200 tys. zł na regulację stanów prawnych gruntów pokrytych wodami płynącymi Skarbu Państwa oraz 200 tys. zł na dokumentację środowiskową (raporty).
(dowód: akta kontroli str. 7-47)

Marszałek Województwa otrzymał od Wojewody Podlaskiego („Wojewody”) informacje o kwotach dotacji celowych przyjętych w projekcie ustawy budżetowej oraz w ustawie budżetowej odpowiednio: 25 października 2012 r. i 19 lutego 2013 r., tj. w terminach określonych w art. 143 ust. 1 pkt 2 i 148 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ („ufp”) Wielkość przyznanej Województwu dotacji celowej na realizację w 2013 r. zadań zleconych w obu informacjach była taka sama i wynosiła 52.768 tys. zł:

- 42.429 tys. zł z budżetu państwa, z tego 9.902 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich,
- 10.339 tys. zł z budżetu środków europejskich. (dowód: akta kontroli str. 7, 48-55)

Dyrektor Departamentu Finansów UMWP (z up. Marszałka Województwa) w dniach 29-31 października 2012 r. przekazała jednostkom realizującym zadania zlecone informację o wysokości przypadających im środków z dotacji celowej, ujętych w projekcie na 2013 r. Podziału dotacji pomiędzy poszczególne jednostki Województwa dokonano w oparciu o ich merytoryczną właściwość (przypisane zadania). (dowód: akta kontroli str. 7-8)

Przyjęte w uchwale budżetowej Województwa na 2013 r.⁴ kwoty dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań zleconych uwzględniały wielkość dotacji celowych określoną przez Wojewodę. (dowód: akta kontroli str. 7, 59-65)

Stosownie do art. 249 ust. 1 ufp, w terminie 21 dni od podjęcia uchwały budżetowej:

- jednostkom podległym przekazano informacje o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek oraz o wysokości dotacji i wpłat do budżetu,
- opracowano plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu odrębnymi ustawami, przyjmując jako podstawę planu kwotę dotacji przyznanych na ten cel w roku budżetowym oraz wielkość dochodów związanych z realizacją zadań, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa (Uchwała nr 138/1970/2013 r. Zarządu Województwa Podlaskiego z 8 stycznia 2013 r.). (dowód: akta kontroli str. 7, 66-70)

Ostatecznie w 2013 r. na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami Województwu przyznano dotacje celowe w wysokości 62.162,5 tys. zł, w tym 51.823,5 tys. zł z budżetu państwa i 10.339 tys. zł z budżetu środków europejskich. Plan dotacji z budżetu państwa po zmianach był wyższy w stosunku do planu pierwotnego o 9.394,5 tys. zł (22,1%). W trakcie roku przyznane zostały środki z rezerwy celowej budżetu państwa na:

- bieżące utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa (9.869,0 tys. zł w rozdz. 01008),

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁴ Uchwała nr XXIV/282/12 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu województwa podlaskiego na rok 2013

- wypłatę odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych wyrządzonych przez zwierzęta łowne (ogółem o 444,2 tys. zł w rozdz.01095),
- realizację zadania pn. „Remont korony zapory czołowej zbiornika wodnego Siemianówka”, będącego w administracji WZMiUW (400 tys. zł w rozdz. 01078),
- organizowanie i prowadzenie przez marszałka województwa ośrodków adopcyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁵ (200 tys. zł w rozdz. 85226),
- realizację świadczeń rodzinnych na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁶ i świadczeń z funduszu alimentacyjnego na podstawie ustawy z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁷ (181,6 tys. zł w rozdz. 85212),
- prowadzenie publicznych kampanii edukacyjnych, zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach⁸ (122 tys. zł w rozdz. 90024),
- uzupełnienie wydatków na ubezpieczenie społeczne pracowników, w związku z podniesieniem od 1 lutego 2012 r. wysokości składki rentowej (12,9 tys. zł w rozdz. 75011).

Zwiększenia w planie dotacji następowały na wnioski jednostek realizujących w Województwie zadania zlecone. (dowód: akta kontroli str. 71-95)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie planowania środków na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami.

2. Wykorzystanie dotacji celowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wydatki na zadania zlecone w 2013 r., finansowane dotacjami celowymi wyniosły 59.150,7 tys. zł (95,2% planu po zmianach), w tym 50.102,3 tys. zł (96,7%) z budżetu państwa i 9.048,4 tys. zł (87,5%) z budżetu środków europejskich. Najwięcej środków wydatkowano w rozdziałach:

- 01008 – Melioracje wodne – 29.293,1 tys. zł, w tym 9.048,4 tys. zł z budżetu środków europejskich,
- 60003 – Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe – 19.772 tys. zł,
- 01041 – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007 – 2013 (zwanego dalej „PROW”) – 6.021,4 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 71)

W związku z nadwyżką środków w planie na zadania zlecone, w grudniu 2013 r. zostały zablokowane Samorządowi Województwa dotacje celowe w wysokości 2.567,9 tys. zł (1.277,4 tys. zł z budżetu państwa i 1.290,5 tys. zł z budżetu środków europejskich), w tym:

- 2.116,4 tys. zł w rozdz. 01008 (396,1 tys. zł w § 6510, 429,8 tys. zł w § 6519, 1.290,5 tys. zł w § 6517) – kwotę tę Dyrektor WZMiUW zgłosił do PUW (w piśmie z 2 grudnia 2012 r.) jako nadwyżkę środków ujętych w planie finansowym na 2013 r. Przyczyną niewykorzystania środków były (zgodnie z ww. pismem) opóźnienia w wykonaniu zadań w ramach działania „Poprawienie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi”, objętego PROW, wynikające z niesprzyjających warunków atmosferycznych we wrześniu i październiku oraz czasochłonnych procedur pozwalających na uruchomienie inwestycji z dofinansowaniem środków unijnych;

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1456

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1228 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 79, poz. 666 ze zm.

- 411,2 tys. zł w rozdz. 60003 § 2210, wynikające z oszczędności w wykorzystaniu środków na dopłaty do pasażerskich przewozów autobusowych;
- 40,3 tys. zł w rozdz. 01041 (25,2 tys. zł w § 2218, 8,4 tys. zł w § 2219, 5,0 tys. zł w § 6518 i 1,7 tys. zł w § 6519), które zostały zgłoszone przez dyrektora Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich UMWP do PUW pismem z 3 grudnia 2013 r. jako oszczędności, wynikające m.in. z niższych niż zakładano kosztów bieżącego funkcjonowania Departamentu oraz kosztów zakupu sprzętu teleinformatycznego.
(dowód: akta kontroli str. 96-103)

Z otrzymanej w 2013 r. dotacji (59.583,1 tys. zł), Województwo nie wykorzystало 432,4 tys. zł (0,7%), w tym: 394,3 tys. zł w rozdz.01041, 13,2 tys. zł w rozdz. 01008, 9,0 tys. zł w rozdz.75011, 6,3 tys. w rozdz.85226, 3,9 tys. zł w rozdz.85212, 3,5 tys. zł w rozdz. 60003, 2,0 tys. zł w rozdz. 60095. Środki te stanowiły oszczędności w wydatkach i zostały zwrócone na rachunek PUW w terminie określonym w art. 168 ust. 1 ufp, tj. do 31 stycznia 2014 roku⁹.
(dowód: akta kontroli str. 104-106, 524-569)

Z wyjaśnień Skarbnika Województwa oraz dyrektorów departamentów realizujących zadania zlecone¹⁰ wynika, że dotacje celowe z budżetu państwa były co do zasady przekazywane w terminach umożliwiających realizację zadań zleconych, przy czym ich wysokość była niewystarczająca w stosunku do potrzeb. Analiza wykorzystania dotacji w rozdz. 01008 oraz rozdz. 60003 wykazała, że środki przekazywane były przez Wojewodę na podstawie i w wysokości wynikającej z zapotrzebowań zgłaszanych przez jednostki realizujące zadania.
(dowód: akta kontroli str. 196-199, 334-350)

Wg szacunków Urzędu, w 2013 r. Województwo dofinansowało realizację zadań z zakresu administracji rządowej środkami własnymi w wysokości 1.015,8 tys. zł:

- Kwotą 801,0 tys. zł w rozdz. 75011 dofinansowano utrzymanie stanowisk pracy realizujących zadania z zakresu administracji rządowej. W 2013 roku Województwu przyznano dotację celową w wysokości 982,9 tys. zł na sfinansowanie 23,46 etatów pracowników realizujących zadania zlecone, podczas gdy z wycień Urzędu wynika, że zadania te realizowały osoby zatrudnione na 35,18 etatach. Dodatkowo wysokość dotacji w przeliczeniu na jeden przyznany etat (ok. 40 tys. zł), była niższa od faktycznie poniesionych kosztów osobowych na jego utrzymanie (ok. 50 tys. zł). Pismem z 26 kwietnia 2012 r. przedstawiono Wojewodzie potrzeby etatowe Województwa w zakresie zadań zleconych, wskazując na niedobór ok. 27 etatów i wnioskując o ich uzupełnienie. W efekcie, w planie na 2013 r. zwiększono Województwu dotację o 198 tys. zł na sfinansowanie 6,81 etatów. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Organizacji i Kadr wynika, że w 2013 r. nie występowało ponownie do PUW o zwiększenie dotacji na realizację zadań wykazanych w piśmie z 26 kwietnia 2012 r. Marszałek Województwa dwukrotnie zwracał się natomiast z prośbą o zwiększenie o 0,25 etatu na nowe zadania, realizowane przez uprawnionego psychologa, w związku ze zmianą ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami¹¹. Odpowiedź Wojewody była odmowna.
- Kwotą 214,8 tys. zł w rozdz. 01041 sfinansowano podatek VAT (211,0 tys. zł) oraz inne wydatki uznane za niekwalifikowalne w ramach pomocy technicznej PROW.
(dowód: akta kontroli str. 105-155, 340-342)

W 2013 r. wystąpiły także przypadki przejściowego (do czasu otrzymania dotacji celowej) finansowania zadań zleconych środkami własnymi Województwa:

- w rozdz. 01095 sfinansowano koszty związane z wypłatą odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne, wraz z odsetkami i kosztami procesowymi oraz kosztami zastępstwa procesowego zasądzonymi przez sąd,

⁹ W rozdz. 60003 oszczędności wynikały ze zwrotów przez przewoźników dopłat, w związku ze stwierdzonymi błędami w ich rozliczeniach za 2013 r. Środki przekazywane były do PUW na bieżąco, po wpływie na rachunek UMWP.

¹⁰ Wyjaśnienia złożyli dyrektorzy: Departamentu Infrastruktury i Ochrony Środowiska, Departamentu Organizacji i Kadr oraz Departamentu Rolnictwa i Obszarów Rybackich (wykonującego m.in. czynności wynikające ze sprawowania przez Zarząd Województwa nadzoru nad działalnością Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Białymstoku).

¹¹ Dz. U. Nr 30, poz. 151 ze zm.

- w rozdz. 60095 finansowano koszty związanych z wydawaniem przez Marszałka Województwa zaświadczeń ADR, uprawniających kierowców do przewozu drogowego towarów niebezpiecznych.

Po otrzymaniu dotacji z budżetu państwa wydatki poniesione ze środków własnych były przebiegowywane na zadania zlecone. Powyższe rozwiązanie miało pozwolić na pełną i terminową realizację zobowiązań. (dowód: akta kontroli str. 156-181, 343-350)

Województwo nie dochodziło na drodze sądowej dotacji w trybie art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹². Skarbnik Województwa wyjaśnił: „*Rozumiemy trudną i skomplikowaną sytuację budżetu państwa – musimy zadowolić się tym co otrzymujemy*”. (dowód: akta kontroli str. 337-339)

Szczegółową kontrolą objęto prawidłowość wykorzystania dotacji na realizację zadań zleconych w dziale 600 – Transport i łączność, rozdz. 60003 – Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe oraz w dziale 010 – Rolnictwo i łowiectwo, rozdz. 01008 – Melioracje wodne.

2.2. W 2013 r. w dziale 600, rozdz. 60003 Województwo miało zaplanowane (po zmianach) 20.183,2 tys. zł na wypłatę przewoźnikom dopłat z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich¹³ (zwanych dalej „dopłatami”). Z kwoty tej wykorzystano 19.772 tys. zł (98%):

- 63,8 tys. zł przekazano przewoźnikom w ramach wyrównania dopłat za grudzień 2012 r. (na podstawie rozliczenia faktycznie poniesionych kosztów stosowania ulg w tym miesiącu),
- 19.711,7 tys. zł przekazano przewoźnikom na podstawie rozliczeń za styczeń – listopad 2013 r. oraz zaliczkowo (na podstawie prognozy) za grudzień 2013 r.,
- 3,5 tys. zł zwrócili przewoźnicy w trakcie roku, w związku ze stwierdzonymi błędami w rozliczeniach. (dowód: akta kontroli str. 105-106, 182, 206-214)

Do otrzymywania w 2013 r. dopłat uprawnionych było 16 podmiotów świadczących usługi transportu autobusowego, z którymi Zarząd Województwa podpisał stosowne umowy. Zgodnie z warunkami tych umów wszyscy przewoźnicy terminowo, do 15. dnia każdego miesiąca przedłożyli do Urzędu rozliczenie dopłat za miesiąc poprzedni (zbiorcze zestawienia dopłat z tytułu ulg ustawowych wg rodzaju uprawnień i wg poszczególnych linii komunikacyjnych), do których dołączyli wydruki z kas rejestrujących. Do 15 grudnia 2013 r., poza rozliczeniami za listopad 2013 r., przewoźnicy przedłożyli prognozę dopłat za grudzień 2013 r. Analiza prawidłowości rozliczeń wszystkich przewoźników za listopad 2013 r., na podstawie których UMWP przekazał 1.973,3 tys. zł (10% dotacji wykorzystanej w 2013 r. w rozdz. 60003) wykazała, że:

- przewoźnicy występowali o dopłaty do biletów ulgowych w związku z realizacją przewozów wyłącznie na liniach komunikacyjnych, na które posiadali ważne zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym,
- kwoty dopłat, o które występowali przewoźnicy, były zgodne z kwotami dopłat do biletów ulgowych, ustalonymi na podstawie załączonych wydruków z kas rejestrujących. (dowód: akta kontroli str. 183-199)

Zweryfikowane przez pracowników Urzędu¹⁴ rozliczenia stanowiły podstawę sporządzenia wniosków do PUW o przekazanie dotacji na dopłaty. We wnioskach wskazywano kwoty należne poszczególnym przewoźnikom. Dopłaty uprawnionym podmiotom przekazywano

¹² Dz. U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526 ze zm.

¹³ Zadanie zlecone, wynikające z art. 8a ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2012 r., poz. 1138 ze zm.).

¹⁴ Zgodnie z §73 ust. 1 pkt p Regulaminu organizacyjnego UMWP (Załącznik do Uchwały nr 53 /647/2011 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 13 września 2011 r.) zadanie realizowali pracownicy Referatu Infrastruktury Technicznej w Departamencie Infrastruktury i Ochrony Środowiska UMWP.

niezwłocznie po otrzymaniu środków finansowych z PUW (najpóźniej w ciągu sześciu dni od wpływu środków na rachunek Województwa)¹⁵. (dowód: akta kontroli str. 183-199)

Ostateczne rozliczenie dopłat za grudzień 2013 r. nastąpiło do 15 stycznia 2014 r. W przypadku 12 przewoźników koszty z tytułu stosowania ulg okazały się niższe niż prognozowano, łącznie o 188,5 tys. zł. Nadpłaty zostały zwrócone przez przewoźników wraz z należnymi odsetkami, naliczonymi w przypadku dokonania zwrotu po terminie rozliczenia¹⁶ i przekazane na rachunek PUW 31 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 199-205)

Dwóch przewoźników, z którymi podpisane zostały umowy uprawniające do otrzymywania dopłat w trakcie 2013 r. zmieniło formę prawną działalności. W opinii radcy prawnego Urzędu z 16 kwietnia 2013 r.: „Przeniesienie uprawnień z licencji jest dopuszczalne między innymi w wypadku połączenia, podziału lub przekształcenia, zgodnie z odrębnymi przepisami, przedsiębiorcy posiadającego licencję – pod warunkiem spełnienia przez przedsiębiorcę, przejmującego uprawnienia z licencji, wymagań określonych w art. 5 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym (...). Do czasu wydania pozytywnej decyzji dla spółki przekształconej spółka przekształcona nie może wykonywać transportu drogowego na podstawie licencji posiadanej przez spółkę przekształcaną”. Mając powyższe na uwadze, podjęto działania w celu wyegzekwowania zwrotu wypłaconych przewoźnikom dopłat za okres od dnia wpisu przekształconej spółki do KRS do uzyskania przez nią licencji:

- Podlasie Express, które przekształciło się ze spółki cywilnej w spółkę komandytową¹⁷ na wezwanie telefoniczne dokonało 24 kwietnia 2013 r. zwrotu dopłaty za trzy dni w kwocie 3.408,43 zł wraz z odsetkami. Środki zostały przekazane na rachunek Województwa 7 maja 2013 r. i tego samego dnia – na rachunek PUW.
- MPJ przekształciło się ze spółki cywilnej w spółkę jawną¹⁸. W związku z niedokonaniem przez przewoźnika zwrotu dopłaty wypłaconej mu za okres od dnia zarejestrowania spółki jawnej w KRS do czasu wydania decyzji o przeniesieniu licencji, wszczęto wobec niego postępowanie administracyjne. W dniu 4 marca 2014 r. Marszałek wydał decyzję w sprawie zwrotu przez MPJ dotacji do budżetu państwa w kwocie 45.570,70 zł wraz z odsetkami, z tytułu nienależnie pobranych dopłat za okres od 17 września 2013 r. do 8 października 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 215-228, 239, 519-523)

Pracownicy Urzędu przeprowadzili kontrole u dwóch przewoźników w zakresie prawidłowości rozliczenia dotacji z tytułu dopłat w 2013 r., w ramach których sprawdzono m.in. dokumenty potwierdzające uprawnienia kontrolowanych podmiotów do korzystania z dopłat oraz prawidłowość zastosowania ulg w przewozach. Do weryfikowania prawidłowości wyliczania ulg przez przewoźników posługiwano się programem komputerowym *Analiza Przewozów – Rozliczenia* firmy INFORMICA, który umożliwia import danych o sprzedanych biletach ulgowych od przewoźników oraz ich analizę. U jednego z kontrolowanych stwierdzono pobranie dopłaty w nadmiernej wysokości (łącznie na 632,10 zł). Nienależnie pobrane środki zwrócono na rachunek Urzędu 21 stycznia 2014 r. (kwota główna) i 23 stycznia 2014 r. (odsetki). Do PUW przekazano je 31 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 229-239)

W Urzędzie gromadzono i analizowano dane dotyczące ilości sprzedanych biletów ulgowych uzyskane na podstawie składanych przez przewoźników rozliczeń miesięcznych, tj.: zestawień dopłat wg rodzaju uprawnień oraz w rozbiciu na poszczególne linie komunikacyjne. Wynika z nich¹⁹, że w latach 2011 – 2013 nastąpił spadek liczby sprzedanych ulgowych biletów ogółem (miesięcznych i jednorazowych) z 562,4 tys. szt.

¹⁵ Zgodnie z umowami zawartymi z przewoźnikami dopłaty miały być im przekazywane w terminie nie dłuższym niż 14 dni po otrzymaniu środków z budżetu państwa.

¹⁶ Trzech przewoźników zwróciło nadpłatę z opóźnieniem wynoszącym od jednego do pięciu dni. Od zaległości naliczono odsetki przy zastosowaniu stawki dla zaległości podatkowej (łącznie 48,0 zł).

¹⁷ Wpis do Krajowego Rejestru Sądowego („KRS”) nastąpił 1 lutego 2013 r., a wydanie nowej licencji – 4 lutego 2013 r.

¹⁸ Wpis do KRS nastąpił 17 września 2013 r., a wydanie zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika (licencji) – 9 października 2013 r.

¹⁹ Analizę przeprowadzono na podstawie danych z rozliczeń z uwzględnieniem zwrotów dokonanych z tytułu kontroli Urzędu, innych organów oraz wewnętrznych kontroli przeprowadzonych przez przewoźników. Dane obrazują stan rzeczywisty w danym roku po ostatecznym rozliczeniu grudnia.

w 2011 r. do 514,5 tys. szt. w 2012 r. i do 495,4 tys. szt. w 2013 r., natomiast wypłacone w tym okresie dotacje początkowo wzrosły z 19.701,5 tys. zł do 20.370 tys. zł, po czym w 2013 r. zmniejszyły się do 19.523,5 tys. zł. Zastępca Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Ochrony Środowiska, wyjaśniając przyczynę zmniejszenia kwoty wydatków na dopłaty w 2013 roku (w odniesieniu do planowanego ich wzrostu) stwierdził, że jest to proces złożony na który wpływają takie czynniki jak: spadek populacji mieszkańców w wieku szkolnym, brak pracy w ośrodkach aglomeracyjnych, likwidacja przez przewoźników kursów nierentownych, wzrost konkurencji i związany z tym „marketing cenowy” a także wzrost dostępu do transportu indywidualnego. (dowód: akta kontroli str. 183-195, 240-242)

2.3. W uchwale budżetowej na 2013 r. w rozdz. 01008 (Melioracje wodne) zaplanowano wydatki w wysokości 22.363 tys. zł, których źródłem pokrycia były dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone ustawami realizowane przez samorząd województwa. Plan wydatków po zmianach wyniósł 31.472.200 zł, z czego 31.423 tys. zł finansowane było dotacjami celowymi z budżetu państwa, w tym:

- 13.497 tys. zł na zadania bieżące (§ 2210),
- 17.926 tys. zł na inwestycje (§§ 6050, 6057, 6059).

Plan wydatków w omawianym rozdziale zrealizowano w kwocie 29.342,3 tys. zł (93,2% planu), z czego 15.858,5 tys. zł na zadania inwestycyjne (w tym 15.809,3 tys. zł sfinansowano dotacjami celowymi z budżetu państwa) i 13.483,8 tys. zł na finansowanie zadań bieżących. Z powodu złych warunków atmosferycznych we wrześniu i październiku 2013 r. opóźniło się tempo realizacji zadań inwestycyjnych – wydatkowanie tych środków Wojewoda Podlaski zablokował. (dowód: akta kontroli str. 290 i 319-320)

Zadania z zakresu melioracji wodnych realizowane były przez Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Białymstoku (WZMiUW) – wojewódzką samorządową jednostką organizacyjną. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu (§ 55), nadzór nad WZMiUW sprawował Departament Rolnictwa i Obszarów Rybackich²⁰. Jednym z zadań Referatu Regionalnej Polityki Rolnej i Nadzoru (wchodzącego w skład tego departamentu) było opracowywanie analiz, studiów i programów dotyczących rozwoju i modernizacji terenów wiejskich i gospodarki wodnej (§ 54 pkt 1 lit. c regulaminu organizacyjnego). W okresie objętym kontrolą nie sporządzano w formie pisemnej analiz, studiów i programów dotyczących rozwoju i modernizacji gospodarki wodnej. Z wyjaśnień kierownika Referatu Regionalnej Polityki Rolnej i Nadzoru oraz dyrektora Departamentu Rolnictwa i Obszarów Rybackich wynika, że obowiązek opracowywania analiz, studiów i programów ma charakter ogólny, nie zawiera konieczności sporządzania regularnych i szczegółowo określonych materiałów. Wynika zaś z niego, że pracownicy Departamentu, muszą być w gotowości do sporządzenia takich opracowań, na wniosek organów statutowych Samorządu Województwa Podlaskiego. (dowód: akta kontroli str. 354-361)

Nadzór Departamentu Rolnictwa i Obszarów Rybackich nad WZMiUW polegał m.in. na:

- analizowaniu kwartalnych informacji z utrzymania wód i urządzeń melioracji wodnych,
- opiniowaniu wniosków o zmianę finansowania zadań inwestycyjnych realizowanych przez WZMiUW, według potrzeb pojawiających się w trakcie realizacji konkretnych zadań,
- kontrolowaniu WZMiUW.

Sześciu pracowników Departamentu (w tym dyrektor i jego zastępca) mieli wpisane w zakresie obowiązków sprawowanie nadzoru nad WZMiUW. Formą nadzoru nad działalnością WZMiUW było również przyjmowanie przez Sejmik Województwa Podlaskiego sprawozdań z działalności WZMiUW. Ponadto w 2013 r. pracownicy Biura Kontroli Finansowej przeprowadzili kontrolę dotyczącą realizacji zadań w powiązaniu z uchwałami budżetowymi za lata 2011 – 2012, zaś w 2010 r. przeprowadzono w WZMiUW audyt

²⁰ http://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/urzed_mar/regulamin_organizacyjny/
http://bip.wzmiuw.wrotapodlasia.pl/Akty_Prawne/akty.htm

w zakresie zarządzania jednostką (nie stwierdzono nieprawidłowości związanych z realizacją zadań zleconych). (dowód: akta kontroli str. 354-358, 362-379)

Jak wynika z informacji WZMiUW z wykorzystania dotacji otrzymanych z budżetu państwa w 2013 r., przekazanej 21 stycznia 2014 r. do UMWP:

- wydatki bieżące wykonano w kwocie 13.483,8 tys. zł, przeznaczając ją m.in. na konserwację rzek, cieków i kanałów na długości 2.734 km (9.470,6 tys. zł), utrzymanie wałów przeciwpowodziowych na długości 28,81 km, na eksploatację 816 budowli piętrzących, na utrzymanie w sprawności technicznej urządzeń zbiornika Siemianówka, w tym „Małej Elektrowni Wodnej” (1.838,6 tys. zł),
- wydatki inwestycyjne (15.809,3 tys. zł) przeznaczono głównie na realizację 13 operacji w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 (14.839, 4 tys. zł) oraz na opracowanie dokumentacji projektowej 15 kolejnych zadań inwestycyjnych. (dowód: akta kontroli str. 380-395)

Urząd posiadał informacje przekazywane przez WZMiUW na temat stanu melioracji na terenie województwa podlaskiego. Pomimo wydatkowania w latach 2011 i 2012 dotacji celowych w kwotach:

- 23.338 tys. zł w 2012 r., w tym 14.300,1 tys. zł na finansowanie wydatków bieżących (głównie konserwacja rzek i kanałów, utrzymanie wałów przeciwpowodziowych i eksploatację budowli piętrzących), 9.037,8 tys. zł na zadania inwestycyjne, w tym 8.067,8 tys. zł na roboty budowlane w ramach 13 projektów realizowanych w ramach PROW.
- 28.992,9 tys. zł w 2011 r., z tego 15.286,2 tys. zł na zadania bieżące i 13.706,7 tys. zł, na inwestycje, z czego 13.044,7 tys. zł na 11 zadań w ramach PROW,

zmiany wskaźników dotyczących melioracji były niewielkie. Na przykład:

- powierzchnia użytków rolnych wymagających zmeliorowania w latach 2011 – 2013 wynosiła odpowiednio: 603.750 ha, 603.750 ha i 603.450 ha,
- powierzchnia użytków rolnych wymagających odbudowy wynosiła 85.315 ha w 2012 r. i 85.314 ha w 2013 r.,
- powierzchnia zmeliorowanych użytków rolnych wynosiła w kolejnych latach 350.619 ha, 350.561 ha i 350.749 ha. (dowód: akta kontroli str. 396-427)

Według wyjaśnień dyrektora Departamentu Rolnictwa i Obszarów Rybackich, na wielkość powierzchni zmeliorowanych użytków rolnych wpływ mają nie tylko przyjęcia nowych powierzchni uzyskanych w drodze inwestycji ale także ubytki, które są wynikiem zmian w planach zagospodarowania przestrzennego, zalesień, inwestycji drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 355-356)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie przez Samorząd Województwa Podlaskiego wybranych dotacji celowych.

3. Sprawozdawczość budżetowa

Opis stanu
faktycznego

Zbiorcze sprawozdania Rb-50 Województwa Podlaskiego za IV kwartał 2013 r. o dotacjach i wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, zostały sporządzone z zachowaniem zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²¹ i terminowo (13 lutego 2014 r.) przekazane Wojewodzie. Wykazane w nich dane były zgodne z danymi ujętymi w ewidencji księgowej Województwa na kontach 901 – *Dochody budżetu* i 902 – *Wydatki budżetowe*. W zakresie wydatków zbiorcze sprawozdanie Rb-50 było też zgodne ze

²¹ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

sprawozdaniami jednostkowymi otrzymanymi od jednostek bezpośrednio realizujących zadania zlecone. (dowód: akta kontroli str. 244-288)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prawidłowość sporządzenia sprawozdań budżetowych Rb-50 o dotacjach/ wydatkach za IV kwartał 2013 r.

4. Płatności i dotacje celowe na realizację projektów finansowanych z udziałem środków europejskich w ramach zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami

Opis stanu
faktycznego

W 2013 r. Województwo wykorzystało 9.048,4 tys. zł w ramach PROW na realizację projektów finansowanych z udziałem środków europejskich w ramach zadań z zakresu administracji rządowej. Wszystkie zadania realizowane były przez WZMiUW i dotyczyły projektów inwestycyjnych związanych z melioracjami wodnymi. Projekty te zostały objęte kontrolą przeprowadzoną w WZMiUW, a ustalenia tej kontroli zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do dyrektora tej jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 570-576)

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli²², 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 Białymstoku.

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.

Białystok, dnia 25 marca 2014 r.

Kontrolerzy:

Władysław Radgowski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Beata Pawłowska
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up. p.o. WICEDYREKTORA
Agata Ciupa

.....
podpis

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.