



00461916

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.001.10.2016
P/16/001

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/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Krzysztof Gołębiewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98191 z dnia 19 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 1, 15-888 Białystok (dalej „UMWP” lub „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Leszczyński, Marszałek Województwa Podlaskiego ¹ (dowód: akta kontroli str.3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² wykorzystanie przez Województwo Podlaskie dotacji celowej otrzymanej w 2015 r. z budżetu państwa na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi.

Ocenę tę uzasadnia prawidłowa realizacja zadań określonych w umowie o udzielenie dotacji, prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków oraz terminowe ich rozliczenie. Objęte kontrolą środki z dotacji na dofinansowanie realizacji powyższych zadań zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi

Opis stanu
faktycznego

1. Na podstawie umowy z dnia 2 lipca 2015 r.³ Wojewoda Podlaski udzielił Województwu Podlaskiemu dotacji celowej na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami w kwocie 25.860,7 tys. zł, w tym:

- 11.260,7 tys. zł na zadanie polegające na wykonywaniu robót konserwacyjnych porządkowych i in. zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej. Na zadanie składały się roboty drogowe z zakresu utrzymania bieżącego nawierzchni dróg (tzw. remonty cząstkowe, utrzymania bieżącego obiektów inżynierskich, oznakowania poziomego, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, robót porządkowych i konserwacyjnych) oraz zimowego utrzymania dróg;
- 14.600 tys. zł na zadanie polegające na wykonywaniu robót przywracających pierwotny stan dróg. Zadanie obejmowało działania naprawcze zlecane podmiotom zewnętrznym, prowadzone w celu przywrócenia pierwotnych cech eksploatacyjnych infrastrukturze drogowej, obejmujące roboty drogowe z zakresu remontów nawierzchni jezdni, chodników, ciągów pieszo-jezdnymi i ścieżek rowerowych na całej sieci dróg wojewódzkich.

Województwo zobowiązało się pokryć ze środków własnych pozostałe wydatki związane z realizacją wymienionych zadań w wysokości 527,8 tys. zł (tj. w kwocie nie mniejszej

¹ Od 9 listopada 2015 r. Wcześniej, tj. od 8 grudnia 2014 r. do 25 października 2015 r. Marszałkiem Województwa Podlaskiego był Mieczysław Kazimierz Baszko.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej lub negatywnej stosuje się ocenę opisową.

³ Zawartej na podstawie art. 70 c ust. 9 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r., poz. 513) oraz art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

niż 2% kosztów ich realizacji). Strony ustaliły ponadto, że środki z dotacji przekazywane będą przez Wojewodę na pisemny wniosek Województwa w formie refundacji wydatków poniesionych w I półroczu 2015 r. oraz płatności zaliczkowych na III i IV kwartał 2015 r. do łącznej kwoty nieprzekraczającej 25.860,7 tys. zł. Realizację zadań powierzono Podlaskiemu Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Białymstoku⁴ (dalej „PZDW”).

(dowód: akta kontroli str. 4-8)

2. Środki z dotacji Województwo otrzymało w dwóch transzach: 28 lipca 2015 r. (w kwocie 16.291,4 tys. zł) oraz 26 października 2015 r. (9.569,3 tys. zł). Przekazano je PZDW odpowiednio 29 lipca i 27 października 2015 r. Pierwsza transza dotacji została przeznaczona na refundację wydatków poniesionych na remonty i utrzymanie dróg w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2015 r. (5.021,4 tys. zł) oraz zaliczkę na wydatki planowane w III kwartale 2015 r. (11.270 tys. zł). Drugą przeznaczono na refundację wydatków poniesionych w III kwartale (557,8 tys. zł⁵) oraz zaliczkę na wydatki w IV kwartale (9.011,5 tys. zł). W trakcie roku nie dokonywano blokowania wydatków przeznaczonych na dotację.

(dowód: akta kontroli str. 9-17)

3. Stosownie do postanowień umowy zawartej z Wojewodą Podlaskim prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową środków otrzymanych z dotacji oraz dofinansowywanych nimi wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 47-57)

4. Na realizację zadań określonych w umowie z Wojewodą Podlaskim wykorzystano całą dotację w kwocie 25.860,7 tys. zł oraz środki własne Województwa w wysokości 1.521,4 tys. zł (stanowiącej 5,6% kosztów realizacji zadań), w tym:

- Na utrzymanie dróg⁶ wydatkowano 11.979,7 tys. zł (z czego 11.260,7 tys. zł stanowiła dotacja z budżetu państwa i 719 tys. zł wkład własny). Środki przeznaczono na:
 - bieżące utrzymanie nawierzchni drogowych (za kwotę 5.315,4 tys. zł wbudowano 7.891,4 Mg mieszanki mineralno-asfaltowej oraz naprawiono 78.875,79 m² nawierzchni przy zastosowaniu emulsji i grysów),
 - bieżące utrzymanie obiektów inżynierskich (wydatkowano 335,8 tys. zł m.in. na naprawę barier mostowych o długości 13,8 m oraz balustrady o długości 28 m, wykonanie 25 przeglądów podstawowych i dwóch rozszerzonych, umocnienie skarp na pow. 58,57 m², wykonanie 64,67 m³ ścianek czołowych, 248,95 m² umocnień skarp, oczyszczenie 123,2 m przepustów i 279 m rowów, wykonanie i montaż bramy na terenie zbiornika odparowującego),
 - oznakowanie poziome dróg (kwotę 1.154,2 tys. zł przeznaczono na wykonanie 16.951,6 m² nowego oraz odnowienie 161.528,6 m² starego oznakowania poziomego, a także wykonanie projektów stałej organizacji ruchu na drogach nr 686 i 690),
 - prace związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego (ze środków w kwocie 248,8 tys. zł sfinansowano naprawę sygnalizacji świetlnej oraz wykonano jej przeglądy, ustawiono 1.952 m i naprawiono 597 m barier stalowych, naprawiono 2.174 m barier linowych i ustawiono 76,5 m poręczy),
 - wykonanie robót porządkowych i konserwacyjnych w pasie drogowym (sprzątanie, utrzymanie poboczy, urządzeń odwadniających i zieleni przydrożnej); kwotę 1.621,5 tys. zł wydatkowano m.in. na: uprzątnięcie z pasów drogowych padłych zwierząt, uzupełnienie 2.421,68 m³ poboczy pospółką oraz ścięcie 39.658,5 m² poboczy, naprawienie 61 m, wykonanie 312 m i oczyszczenie 135 m przepustów, oczyszczenie 11.522 m rowów, wykonanie 33 m i oczyszczenie 260 m kanału, wymianę dwóch słupów energetycznych, wycięcie krzaków na powierzchni 17,082 ha, wykonanie pielęgnacji 389 drzew, poziomowe sprzątanie pasów 1.189,042 km dróg, wyrównanie 21.835 m² terenu oraz 3.150 m² poboczy, naprawę zjazdów na powierzchni 315,67 m² i chodników na powierzchni 487,5 m², wykoszenie trawy na poboczach, skarpach i w rowach na powierzchni

⁴ Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich z siedzibą w Białymstoku jest wojewódzką samorządową jednostką organizacyjną będącą zarządem drogi dla dróg wojewódzkich.

⁵ Kwota wydatkowana ponad zakładane 11.270 tys. zł.

⁶ Zadania finansowane w dziale 600, rozdział 60013, § 4300 (zakup usług pozostałych).

- 4.237.021,5 m², naprawę pięciu wpustów ulicznych, oczyszczenie 11 separatorów, naprawę parkingu (535,36 m²),
- zimowe utrzymanie dróg (3.304 tys. zł). (dowód: akta kontroli str. 19, 21, 24-40)
 - Na remonty dróg⁷ wydatkowano kwotę 15.402,4 tys. zł (w tym 14.600 tys. zł z dotacji budżetu państwa i 802,4 tys. zł ze środków własnych Województwa). Wykonano 22 zadania, których efektem było wyremontowanie 27,694 km (162,92 tys. m²) nawierzchni dróg wojewódzkich, 2.287 m² chodników, 563 m² zjazdów i 224 m² zatok autobusowych. Sfinansowano m.in.:
 - remont nawierzchni jezdni, chodników oraz zatoki w ciągu drogi wojewódzkiej Nr 674 Sokółka - Krynki od km 5+400 do km 6+200 (wyremontowano 5.387 m² nawierzchni bitumicznej, wykonano 103,5 m² nawierzchni z kostki kamiennej na zatoce autobusowej, 576,5 m² chodników z płyt betonowych oraz 87,5 m² zjazdów z kostki betonowej),
 - remont 9.526 m² nawierzchni bitumicznej drogi wojewódzkiej Nr 676 Białystok - Supraśl - Krynki - granica państwa od km 22+350 do km 23+850,
 - remont nawierzchni bitumicznej drogi wojewódzkiej Nr 694 Przyjmy - Brok - Ciechanowiec od km 56+500 do km 58+695 (wyremontowano 13.430 m² nawierzchni bitumicznej oraz 120 m² nawierzchni zatoki autobusowej z kostki kamiennej),
 - remont 8.401,50 m² nawierzchni bitumicznej drogi wojewódzkiej Nr 668 na odcinku Przytuły - Nowa Kubra od km 26+960 do km 28+320,
 - remont 10.455 m² nawierzchni bitumicznej drogi wojewódzkiej Nr 670 Osowiec - Dąbrowa Białostocka - Nowy Dwór - granica państwa w km 55+800-57+400.
- (dowód: akta kontroli str. 19, 22, 41-46)

Analiza 10 zadań o łącznej wartości 6.167,3 tys. zł, dofinansowanych dotacją w kwocie 5.549,6 tys. zł (stanowiącej 21,5% środków przekazanych Województwu), w tym: pięciu zadań o wartości 5.680 tys. zł związanych z remontami dróg i pięciu zadań o wartości 487,3 tys. zł dotyczących utrzymania dróg wojewódzkich (naprawa nawierzchni, posadowienie kładki, wykonanie oznakowania poziomego, naprawa i ustawienie barier drogowych oraz poręczy ochronnych, koszenie traw i chwastów na poboczach, skarpach i rowach) wykazała że środki te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, a zrealizowane zadania opłacono terminowo⁸. (dowód: akta kontroli str. 58-62, 63-82)

5. Sprawozdanie rzeczowo-finansowe z wykorzystania dotacji przedłożono Wojewodzie w dniu 26 stycznia 2016 r. (tj. w terminie określonym w umowie⁹). Zostało ono zatwierdzone bez uwag w dniu 18 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 83-111,115)

6. Dyrektor PZDW wyjaśnił, że „Udzielona dotacja nie zwiększyła budżetu jednostki na utrzymanie i remonty dróg w stosunku do lat poprzednich, a zmianie uległo jedynie źródło finansowania. W tym kontekście trudno jest mówić o szczególnym podejściu do tej grupy wydatków, rozumianym przez pryzmat analiz ich rezultatów, czy działań zmierzających do poprawy jakości i efektywności realizowanych zadań. Jest sprawą oczywistą, że służby drogowe odpowiedzialne są za to, by wszystkie roboty w pasie drogowym były prowadzone zgodnie z obowiązującymi specyfikacjami technicznymi ich wykonania, co warunkuje ich skuteczność i trwałość. Wato też pamiętać, że wartość zlecanych robót w dużej mierze rządzi się prawami rynku, toteż trudno jest przewidzieć skalę i zakres robót możliwych do wykonania za określoną kwotę. Uważam, że wszystkie przyznawane na drogi środki znacząco przyczyniają się zarówno do poprawy stanu dróg, jak i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Niestety, ciągle ich wielkość jest niewystarczająca do uzyskiwania oczekiwanych standardów utrzymania dróg, charakteryzujących się wykonaniem niezbędnych zabiegów przed powstaniem objawów degradacji infrastruktury. Dzisiaj działania naprawcze zwykle mają charakter interwencyjny, zapewniający w głównej mierze przejezdność tras”. (dowód: akta kontroli str. 20)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Transportu UMWP rezultaty wynikające

⁷ Zadania finansowane w dziale 600, rozdział 60013, § 4270 (zakup usług remontowych).

⁸ Wszystkie zadania opłacono w 2015 r., w terminach określonych w umowach z wykonawcami.

⁹ Termin rozliczenia dotacji określono w umowie na 30 stycznia 2016 r.

z realizacji zadań finansowanych ze środków dotacji analizowane były przez Urząd głównie „pod kątem postępu w realizacji tych wydatków i spełnienia pierwotnych założeń ich wykorzystania. Przedmiotem zainteresowania były przedkładane okresowo przez zarząd dróg harmonogramy rozliczania dotacji i asortymenty robót będące przedmiotem tych rozliczeń. Nie stwierdzono rażących zagrożeń dla absorpcji środków z dotacji celowej, toteż nie było przesłanek do szczególnego reagowania, tym bardziej, że pozostając w stałym kontakcie z kierownictwem jednostki, mieliśmy wiedzę o wynikającym z umów zaangażowaniu środków (...) Znacząc ogromne potrzeby na sieci dróg wojewódzkich regionu, głównie w zakresie remontów kapitałnych, nie sposób jest odnieść się do pojęcia wystarczalności uzyskanej dotacji. Pewnie gdyby środki te były trzy-, czy pięciokrotnie większe, to też z powodzeniem można by było je zagospodarować. Jeśli mówimy o stopniu, w jakim przyczyniły się one do poprawy stanu dróg, to można jedynie przytoczyć wymiennie efekty ich wykorzystania chociażby w postaci wyremontowania ok. 27,7 km nawierzchni tych dróg. Trzeba jednak wiedzieć, że zarząd dróg wielokrotnie podnosił tego typu pilnych potrzeb na poziomie co najmniej 400 km”. (dowód: akta kontroli str. 113-114)

7. Wojewoda Podlaski nie przeprowadzał kontroli wykorzystania środków z dotacji na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności UMWP w kontrolowanym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

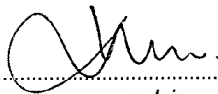
Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 24 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰ 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.

Białystok, dnia 9 marca 2016 r.

Kontroler
Krzysztof Gołębiewski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa


.....
podpis

¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.