



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura NIK w Bydgoszczy

LBY.410.001.02.2018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, Plac Teatralny 2, 87-100 Toruń ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Całbecki, Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego (dowód: akta kontroli str. 42-43)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Andrzej Przybylski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/20/2018 z 25 stycznia 2018 r. 2. Anna Kapelewska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/49/2018 z 20 marca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 611)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena wykorzystania przez Urząd dotacji otrzymanych z budżetu państwa w 2017 r. na realizację zadań z zakresu budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi³ oraz finansowania ulg na przejazdy komunikacją autobusową⁴, przy uwzględnieniu kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności prawidłowość wykorzystania i rozliczenia dotacji z budżetu państwa, w tym:

- dotacji na drogi wojewódzkie w kwocie 14,8 mln zł, stanowiącej 86,0% dotacji z budżetu państwa na zadania własne samorządu województwa;
- dotacji na finansowanie ulg w kwocie 35,2 mln zł, stanowiącej 48,1% dotacji z budżetu państwa na zadania zlecone samorządowi województwa.

Podstawą sformułowania oceny były w szczególności następujące działania kontrolne:

- badanie wykorzystania dotacji na drogi wojewódzkie zgodnie z przeznaczeniem (na próbie wydatków w wysokości 6 mln zł), analiza terminowości jej rozliczenia oraz analiza osiągniętych efektów;
- badanie wykorzystania dotacji na finansowanie ulg na podstawie próby 10 umów (na łączną kwotę 30,2 mln zł) podpisanych z przewoźnikami, korzystającymi w 2017 r. z największych dopłat.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części IV. Wyniki kontroli.

¹ Dalej: „Urząd”

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej: „ustawa o NIK”.

³ Dalej również: „dotacja na drogi wojewódzkie”.

⁴ Dalej również: „dotacja na finansowanie ulg”.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵ działalność kontrolowanej jednostki w 2017 r. w zbadanym zakresie. Ocenę tę uzasadnia:

- a) w odniesieniu do dotacji z budżetu państwa na drogi wojewódzkie:
 - przekazywanie Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy⁶ dotacji – zgodnie z zapotrzebowaniem – po weryfikacji zasadności przekazywanych kwot,
 - prawidłowe zweryfikowanie i rozliczenie, objętych badaniem przekazanych środków,
 - terminowe złożenie ostatniego wniosku zawierającego pełne rozliczenie dotacji;
- b) w odniesieniu do wykorzystania dotacji z budżetu państwa na finansowanie ulg:
 - zapewnienie sprawnie funkcjonującego systemu przekazywania środków na dopłaty do biletów ulgowych, w oparciu o elektroniczny system weryfikacji danych pochodzących z kas fiskalnych,
 - przekazywanie dotacji przewoźnikom, którzy posiadali ważne zezwolenia na wykonywanie regularnego przewozu osób, na podstawie zawartych z nimi umów,
 - przeprowadzanie kontroli przewoźników, w szczególności w zakresie obowiązku zapewnienia przewozu na wybranych trasach oraz kontroli zasadności wydawania biletów ulgowych dla uprawnionych pasażerów.

Jako nieprawidłowe oceniono:

- wykazywanie w sprawozdaniu końcowym z realizacji zadań dotyczących dróg wojewódzkich – przesłanym do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego⁷ – kwot planowanych jako kwot wydatkowanych,
- niesporządzenie w ww. sprawozdaniu wykazu faktur wraz z kwotami zapłaty z dotacji oraz niezłączenie do niego – wymaganych umową o dofinansowanie – potwierdzeń zapłaty.

Powyższe nieprawidłowości nie wpłynęły na wydatkowanie dotacji celowych ww. zadań, stąd nie miały wpływu na ocenę ogólną.

IV. Wyniki kontroli

1. Dane ogólne

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. Województwu Kujawsko-Pomorskiemu⁸ przyznano łącznie 247,7 mln zł dotacji, które wykorzystano w wysokości 207,9 mln zł, tj. 84%. I tak:

- dotacje celowe z budżetu państwa⁹ przyznano w kwocie 95,7 mln zł, z tego wykorzystano 86,1 mln zł, tj. 90%;

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna.

⁶ Dalej: „ZDW”.

⁷ Dalej: „Wojewoda”.

⁸ Dalej: „Województwo”.

⁹ Z łącznej kwoty przyznanej 95 740,3 tys. zł: 17 173,9 tys. zł dotyczyło dotacji na zadania własne, 73 191,4 tys. zł na zadania zlecone i 5 375,0 tys. zł na zadania powierzone. Urząd wykorzystał odpowiednio 17 172,9 tys. zł, tj. 99,99% na zadania własne, 64 002,6 tys. zł, tj. 87,4% na zadania zlecone i 4 928,7 tys. zł, czyli 91,7% na zadania powierzone.

- dotacje z państwowych funduszy celowych przyznano w kwocie 15,4 mln zł, z tego wykorzystano 9,6 mln zł, tj. 62,3%;
- dotacje od jednostek samorządu terytorialnego przyznano w wysokości 17,0 mln zł, z tego wykorzystano 12,0 mln zł, tj. 70,6%;
- dotacje z UE przyznano w kwocie 119,1 mln zł, z tego wykorzystano 99,7 mln zł, tj. 83,7%;
- dotacje „inne zagraniczne” przyznano w wysokości 548,4 tys. zł, z tego wykorzystano 504,6 tys. zł, tj. 92,0%.

(dowód: akta kontroli str. 376-512)

W 2017 r. przedstawiciele Wojewody przeprowadzili dwie kontrole dotacji przekazanej w 2016 r.:

- a) „Wydatkowanie środków budżetowych przeznaczonych na dopłaty do ustawowych ulgowych przejazdów w komunikacji autobusowej w roku 2016”¹⁰,
- b) „Wykorzystanie i rozliczenie dotacji z budżetu państwa w 2016 r. w związku z wydawaniem zaświadczeń ADR¹¹ dla kierowców posiadających uprawnienia do przewozów towarów niebezpiecznych”.

W 2018 r. została przeprowadzona jedna kontrola dotacji przekazanej w 2017 r. – „Wykorzystanie i rozliczenie dotacji z budżetu państwa w 2017 r. w związku z wydawaniem zaświadczeń ADR dla kierowców posiadających uprawnienia do przewozów towarów niebezpiecznych”.

(dowód: akta kontroli str. 512, 591-607)

2. Prawidłowość wykorzystania i rozliczenia dotacji z budżetu państwa

2.1. Dotacja na dofinansowanie budowy, przebudowy remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi¹²

W dniu 28 czerwca 2017 r. została zawarta umowa pomiędzy Województwem a Wojewodą o dofinansowanie środkami pochodzącymi z budżetu państwa zadań związanych z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem drogami wojewódzkimi w 2017 r.¹³ W załączniku do Umowy przewidziano 14 zadań inwestycyjnych i 28 zadań bieżącego utrzymania dróg. Kwota dotacji zgodnie z Umową wyniosła 14 755,9 tys. zł. Obowiązkiem Województwa było zapewnienie wkładu własnego w wysokości co najmniej 2% kosztów realizacji inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 2-11)

Pierwsza transza w wysokości 5 304,1 tys. zł wpłynęła na rachunek bankowy Województwa 7 sierpnia 2017 r. (na bieżące utrzymanie dróg), druga transza w kwocie 3 485,4 tys. zł wpłynęła 3 listopada 2017 r. (2 101,7 tys. zł na bieżące utrzymanie dróg oraz 1 383,7 tys. zł na inwestycje drogowe), trzecia transza

¹⁰ Wyniki kontroli zostały przedstawione w pkt. 2.2.

¹¹ Zaświadczenie o ukończeniu przez kierowcę, z wynikiem pozytywnym, kursu doształcającego początkowego lub kursu doształcającego doskonalącego dla kierowców przewożących towary niebezpieczne.

¹² W dziale 600 Transport i łączność, rozdz. 60013 Drogi publiczne wojewódzkie.

¹³ Umowa Nr 1W/2017 z dnia 28 czerwca 2017 r. o dofinansowanie środkami pochodzącymi z budżetu państwa zadań związanych z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem drogami wojewódzkimi, dalej: „Umowa”.

w wysokości 5 966,4 tys. zł wpłynęła 18 grudnia 2017 r. (2 548,0 tys. zł na bieżące utrzymanie dróg i 3 418,3 tys. zł na inwestycje drogowe).

Urząd przekazał na realizację zadań w zakresie inwestycji drogowych oraz utrzymania dróg do ZDW w sumie 29 978,0 tys. zł, w tym dotacje z budżetu państwa – 14 755,9 tys. zł, środki własne – 14 091,6 tys. zł oraz pozostałe 1 130,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 64, 66, 20-126,129)

Badaniem w zakresie prawidłowości wykorzystania i rozliczenia dotacji objęto trzeci wniosek o wypłatę dotacji (3/2017), w tym przedłożone przez ZDW dowody księgowe potwierdzające wydatkowanie środków na kwotę 5 966,4 tys. zł¹⁴. W ramach kontrolowanego wniosku zrealizowano 11 zadań inwestycyjnych na kwotę 3 418,3 tys. zł, remonty częściowe nawierzchni na kwotę 738,3 tys. zł, pozostałe na bieżące utrzymanie dróg 1 809,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 26-32, 183-234)

Na koniec 2017 r. wartość dofinansowania zadań inwestycyjnych w ramach dotacji wyniosła 4 802,1 tys. zł, a bieżącego utrzymania dróg 9 953,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 126-135, 300)

Dyrektor Departamentu Infrastruktury Drogowej i Bezpieczeństwa Ruchu Urzędu podała, że środki z budżetu państwa przekazywane były w terminach, które umożliwiały wykonanie zadań finansowanych z budżetu państwa. Nie było potrzeby podejmowania działań w celu zmiany tych terminów, nie wystąpiły przypadki blokowania wydatków na dotacje w trakcie roku.

(dowód: akta kontroli str. 323,325)

Dyrektor ZDW podał, że w ramach otrzymanych kwot dotacji wykonano m.in.: 4,497 km odnow i przebudów dróg wojewódzkich, 22,748 km powierzchniowych utwaleń nawierzchni dróg wojewódzkich, 158 602,13 m² remontów częściowych i 49 600,09 m² oznakowań poziomych. W rezultacie – jak podał Dyrektor ZDW – nastąpiła poprawa infrastruktury drogowej pomiędzy ośrodkami regionalnymi i pozostałymi obszarami województwa.

(dowód: akta kontroli str. 359-361)

W zakresie oceny rezultatów wynikających z realizacji zadań oraz podejmowania działań zmierzających do poprawy jakości i efektywności realizowanych zadań Dyrektor Departamentu Infrastruktury podała, że na bieżąco analizowano te rezultaty i podejmowano działania zmierzające do poprawy jakości i wykorzystania dotacji. Polegało to m.in. na kierowaniu środkami, uzyskanych z dotacji na zadania, których realizacja była konieczna ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego na danym odcinku drogi wojewódzkiej. Dodała, że przesunięcia terminów wydania decyzji administracyjnych związanych z procesem inwestycyjnym – a niezbędnych do realizacji zadań – powodowały konieczność przesunięć w terminach rozpoczęcia inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 363)

¹⁴ Tj. 40,4% otrzymanej przez ZDW dotacji.

Zarówno w Urzędzie, jak i w ZDW prowadzona była wyodrębniona ewidencja księgowa środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dofinansowanych z tych środków.

(dowód: akta kontroli str. 55-135, 365-368, 473-480, 513-581)

Do 28 lutego 2018 r. Wojewoda nie skorzystał z prawa do przeprowadzenia kontroli finansowej i rzeczowej sposobu wykorzystania przyznanej dotacji w związku z treścią § 8 Umowy.

(dowód: akta kontroli str. 610)

2.2. Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na finansowanie ulg na przejazdy komunikacją autobusową¹⁵

W budżecie Województwa zaplanowano dochody i wydatki na dopłaty do biletów ulgowych na kwotę 43 423,0 tys. zł. Ostatecznie otrzymano i wydano 35 220,1 tys. zł, z tego:

- 2 426,4 tys. zł wypłacono na podstawie 30 wniosków za 2016 r., sporządzonych przez 30 przewoźników,
- 32 793,7 tys. zł wypłacono na podstawie 463 wniosków za 2017 r. 42 przewoźników.

(dowód: akta kontroli str. 237-265, 295, 326-328, 473-477, 481-511)

W 2017 r. podpisano umowy ze wszystkimi przewoźnikami składającymi wnioski. Nadzór nad przygotowaniem umów oraz kontrolę ich wykonania sprawował Departament Nadzoru Właścicielskiego, Rozwoju Gospodarczego i Transportu Urzędu¹⁶. Do wniosków załączano dokumenty, których liczba i rodzaj uzależnione były od tego, czy przewoźnik w poprzednim roku podpisywał umowę, czy deklarował chęć przewozu osób po raz pierwszy¹⁷. Wykazy wszystkich zezwoleń na przewóz osób na wyznaczonej trasie załączano do wniosku na podpisanie umowy między przewoźnikiem a Urzędem. Przewoźnik – zgodnie z podpisaną umową – obowiązany był aktualizować wykazy zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 301-302)

Na podstawie badania próby 10 umów¹⁸ ustalono, że:

- umowy zawierały klauzule zabezpieczające interesy budżetu państwa, np. poprzez możliwość nakładania kar z tytułu nieprawidłowości przy sprzedaży biletów oraz uprawnienia do kontroli wymagań wobec przewoźników. Przewidziano możliwość odstąpienia od umów ze skutkiem natychmiastowym w przypadku naruszenia ich zapisów;
- nie wystąpił przypadek utraty zezwolenia do wykonywania regularnych przewozów, ani przypadek utraty ważności umowy,
- wszystkie dopłaty realizowane były w oparciu o dane z raportów kasowych wg kategorii ulg ustawowych. Weryfikacje dopłat przeprowadzano w oparciu o zestawienia sporządzane na podstawie załącznika nr 3 do umów przy

¹⁵ W dziale 600 Transport i łączność, rozdział 60003 Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe.

¹⁶ Dalej: „Departament Transportu”.

¹⁷ Wykaz niezbędnych załączników dla przewoźników starających się o podpisanie umowy „po raz pierwszy” podano na stronie internetowej Urzędu, a do przewoźników, z którymi współpracowano w poprzednim roku, wysyłano pisma z opisem wymaganych załączników.

¹⁸ Zawartych z przewoźnikami, którzy otrzymali w 2017 r. największe kwoty dopłat (łącznie na kwotę 30 200,5 tys. zł, tj. 85,7% całości dotacji otrzymanej w 2017 r.) od 530,2 tys. zł do 10 913,5 tys. zł oraz złożonych na ich podstawie wniosków o dopłatę.

wykorzystaniu przez przewoźników programów komputerowych zbierających dane z poszczególnych kas fiskalnych. Przewoźnik obowiązany był także do przesyłania cyfrowych zapisów rozliczeń za dany miesiąc. Rozliczenia należało przesłać do 10-ego następującego po miesiącu, którego rozliczenie dotyczy. Dane zawarte na wydrukach zawierały informacje wyłącznie z kas fiskalnych;

- wnioski o dopłaty spełniały wymogi formalne. Podstawowym dokumentem był wypełniony załącznik nr 3 do umów oraz dane cyfrowe przesyłane z kas fiskalnych przez internet. Pracownik Departamentu Transportu analizował zgodność i spójność przesyłanych danych;
- dopłaty przekazywano terminowo (zgodnie z treścią umów – § 9 pkt 8) w ciągu 10 dni od przekazania środków na konto Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 267-283, 313-322, 355-356, 612)

Dyrektor Departamentu Transportu podała, że w 2017 r. przeprowadzono 88 kontroli u przewoźników. Wskazała, że podczas kontroli m.in.: weryfikowano zezwolenia, sprawdzano przestrzeganie rozkładów jazdy, obserwowano prawidłowość wydawania biletów ulgowych, zgodność cen wydanych biletów z podanym cennikiem. Dodała, że najczęściej stwierdzonymi nieprawidłowościami były opóźnienia wykonywanych kursów w stosunku do rozkładu jazdy oraz brak cenników w formie papierowej w autobusach. Podała, że wszystkie zalecenia zostały wykonane, a nieprawidłowości zostały usunięte przez przewoźników.

(dowód: akta kontroli str. 329-330, 584-586, 589)

Kontrola przedstawicieli Wojewody wydatkowania środków przeznaczonych na dopłaty do ustawowych ulgowych przejazdów komunikacji autobusowej za 2016 r. wykazała¹⁹ m.in. nieprzestrzeganie przez Urząd realizacji planu kontroli oraz nieprzestrzeganie składania przez przewoźników wniosków o zawarcie umów zgodnie z wzorem zamieszczonym na stronie internetowej Urzędu.

W 2017 r. Urząd przeprowadził 88 w stosunku do 86 zaplanowanych kontroli przewoźników autobusowych.

(dowód: akta kontroli str. 330, 584, 586, 589-590, 612)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W sprawozdaniu końcowym z realizacji zadań dotyczących dróg wojewódzkich dofinansowanych z rezerwy celowej z 15 stycznia 2018 r. wykazano kwoty planowane jako kwoty wydatkowane. I tak, podano że:

- a) w ramach odnowy nawierzchni dróg wydano 7 514,3 tys. zł, a faktycznie wydano 7 498,5 tys. zł,
- b) na bieżące utrzymanie dróg wydano 20 566,2 tys. zł, a faktycznie wydano 20 027,9 tys. zł.

Korektę sprawozdania sporządzono 8 lutego 2018 r., w trakcie kontroli NIK.

Zastępca Dyrektora Departamentu Infrastruktury wyjaśnił m.in., że błąd miał charakter przypadkowy, a w momencie przekazywania sprawozdania pierwotnego Departament był przekonany, że przekazał dane prawidłowe. Dopiero weryfikacja

¹⁹ Wystąpienie pokontrolne z 5 czerwca 2017 r.

sprawozdania przez pracowników Departamentu Finansów Urzędu wskazała błędne ujęcie danych, dlatego korekta sprawozdania została przekazana kontrolerowi NIK dopiero po zwróceniu przez niego uwagi na ww. nieprawidłowość.

(dowód: akta kontroli str. 33-34, 298-299, 582-583)

2. W ww. sprawozdaniu końcowym zarówno z 15 stycznia, jak i 8 lutego 2018 r. nie sporządzono wykazu faktur wraz z kwotami zapłaty z dotacji oraz nie załączono potwierdzeń zapłaty, co było wymagane na podstawie załącznika nr 3 do Umowy.

Zastępca Dyrektora Departamentu Infrastruktury wyjaśnił m.in., że wprowadzono uproszczenie do sprawozdania końcowego, polegające na zmianie załącznika nr 3 do Umowy w oparciu o wynik rozmowy telefonicznej z uwagi na presję czasu. Podał, że w 2018 r. Departament Infrastruktury dołoży wszelkich starań, aby zaktualizować w formie pisemnej załącznik nr 3 do Umowy.

(dowód: akta kontroli str. 2-11, 33-34, 298-299, 583)

V. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o zapewnienie prawidłowości sporządzanych i przekazywanych Wojewodzie sprawozdań z wykorzystania dotacji.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Bydgoszcz, marca 2018 r.

Kontroler
Anna Kapelewska
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
podpis