



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.002.02.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn (dalej: „Urząd”)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Gustaw Marek Brzezina, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego od 2014 r.
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Olsztynie
<i>Kontroler</i>	Andrzej Sibierski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/14/2018 z dnia 26 stycznia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena wykorzystania w 2017 r. dotacji otrzymanych z budżetu państwa na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi, tj. zadań określonych w art. 70 c ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego² oraz finansowanie ulg na przejazdy komunikacją autobusową, tj. zadań określonych w ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego³.

Zakres kontroli obejmował zwłaszcza terminowość otrzymywania i rozliczenia wnioskowanych środków ww. dotacji oraz ich wykorzystanie, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji tych wydatków. Oceny dokonano przy uwzględnieniu kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Urząd Marszałkowski jest wojewódzką samorządową jednostką organizacyjną, działającą na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴ w formie jednostki budżetowej. Ustrój i zasady funkcjonowania organów województwa określono w Statucie Województwa Warmińsko-Mazurskiego, natomiast zasady funkcjonowania Urzędu w jego regulaminie organizacyjnym.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵ wykorzystanie przez Samorząd Województwa dotacji z budżetu państwa w 2017 r. przeznaczonych na budowę, przebudowę, remonty, utrzymanie, ochronę i zarządzanie drogami wojewódzkimi

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 1453.

³ Dz. U. z 2012 r. poz. 1138, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2096, ze zm.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

oraz dotacji na dopłaty do ulgowych przejazdów w komunikacji autobusowej. W toku opisanych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

Ocena ta została sformułowana na podstawie badania wykorzystania dotacji w łącznej kwocie 63.249,1 tys. zł, która stanowiła 100% środków otrzymanych na te zadania.

V. Wyniki kontroli

1. Dane ogólne

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: „Samorząd Województwa”) otrzymał z budżetu państwa 38 dotacji na łączną kwotę 111.225,6 tys. zł, z tego: 80.840,8 tys. zł na zadania zlecone (19 dotacji), 24.648,5 tys. zł na zadania własne (7 dotacji), 5.716,3 tys. zł na programy finansowane w ramach środków europejskich (11 dotacji) oraz 20 tys. zł na porozumienia z organami administracji rządowej (1 dotacja). Najwyższe kwoty dotacji zostały przyznane na realizację następujących zadań:

- zleconych w zakresie dopłat dla przewoźników wykonujących krajowe autobusowe przewozy pasażerskie do biletów ulgowych zgodnie z ustawą (45.467 tys. zł),
- zleconych w zakresie utrzymania urządzeń melioracji wodnych podstawowych i wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa (25.850 tys. zł),
- własnych na remonty, utrzymanie i ochronę dróg wojewódzkich oraz zarządzanie tymi drogami (15.821 tys. zł),
- własnych na budowę i przebudowę dróg wojewódzkich (7.000 tys. zł).

W 2017 r. Samorząd Województwa wydatkował łącznie 103.475,5 tys. zł (93% przyznanych środków), w tym w całości wykorzystał otrzymane dotacje na dopłaty dla przewoźników wykonujących krajowe autobusowe przewozy pasażerskie do biletów z ustawowymi ulgami w kwocie 40.428,1 tys. zł oraz na budowę, przebudowę, remonty, utrzymanie, ochronę i zarządzanie drogami wojewódzkimi w kwocie 22.821 tys. zł.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski (dalej: „Wojewoda”) przeprowadził w 2017 r. w Urzędzie cztery kontrole, na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁶. W wyniku trzech z nich⁷ nie stwierdził nieprawidłowości (nie wydał zaleceń pokontrolnych), a kontrola prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego nie została jeszcze zakończona. W badanym okresie Wojewoda nie przeprowadził w Urzędzie kontroli na podstawie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸.

(dowód: akta kontroli str. 3-10)

2. Wykorzystanie dotacji na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi.

Samorząd Województwa zawarł 22 maja 2017 r. z Wojewodą umowę określającą wysokość, zasady udzielenia i rozliczenia dotacji celowej w kwocie 22.821 tys. zł, przeznaczonej na dofinansowanie zadań związanych z budową, przebudową,

⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092.

⁷ Dotyczyły one: terminowości realizacji złożonych wniosków z zakresu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, sprawdzenia wykonania zadania dotyczącego realizacji postanowienia sądowego o przyjęciu do szpitala oraz prawidłowości wydatkowania środków w ramach Programu Operacyjnego „Rybnictwo i Morze” na lata 2014-2020.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem drogami wojewódzkimi (dalej: „dotacja na drogi”)⁹. Zawierała ona m.in. postanowienia dotyczące rodzaju zadań, na które przeznaczono środki dotacji, tj. na: zimowe utrzymanie dróg, przeprowadzanie remontów częściowych, oznakowanie pionowe i poziome dróg, wycinkę drzew i krzewów, regulację poboczy, naprawę chodników i pomiary ruchu. W umowie wskazano również:

- jednostkę budżetową, która miała dysponować dotacją na drogi, tj. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie (dalej: „Zarząd Dróg”), który został zobowiązany do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej zadania w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych związanych z jego realizacją,
- sposób przekazania środków dotacji, tj. w dwóch transzach, w tym pierwsza w terminie 14 dni od podpisania tej umowy, a druga – do 30 lipca 2017 r.,
- termin wykorzystania dotacji (do 31 grudnia 2017 r.),
- zasady kontrolowania przez Wojewodę wykorzystania dotacji, a także zasady zwrotu niewykorzystanych lub pobranych nienależnie środków dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 11-15)

Środki z dotacji na drogi Samorząd Województwa otrzymał od Wojewody w dwóch transzach po 11.410,5 tys. zł, w terminach określonych w ww. umowie, tj. pierwszą z nich 31 maja 2017 r. i drugą – 27 lipca 2017 r. Urząd przekazywał środki z ww. dotacji Zarządowi Dróg, bez ich wyodrębniania, wraz z innymi środkami przeznaczonymi na funkcjonowanie tej jednostki.

Zarząd Dróg zrealizował z udziałem ww. środków osiem zadań inwestycyjnych o łącznej wartości 8.845,7 tys. zł. Na ich sfinansowanie wydatkowano łącznie kwotę 7.000 tys. zł pochodzącą z ww. dotacji, co stanowiło 79,1% kosztów realizacji tych zadań. Udział środków dotacji w kosztach realizacji poszczególnych zadań wynosił od 52% do 94%. W ramach ww. zadań inwestycyjnych zbudowano łącznie 4,67 km dróg oraz wykonano 0,48 km chodników i zatok autobusowych, a zadania te zrealizowano w okresie od kwietnia do grudnia 2017 r. Pozostałą kwotę dotacji na drogi, w wysokości 15.821 tys. zł, Zarząd Dróg wykorzystał na realizację zadań związanych z bieżącym utrzymaniem dróg, w tym m.in. na:

- zakup oznakowania pionowego, zakup masy i kruszywa, palików i sadzonek drzew (336,2 tys. zł),
- remonty i naprawy mostów, przepustów i chodników, regulację poboczy, odnowę nawierzchni, remonty częściowe, utrzymanie sygnalizacji świetlnej, konserwację urządzeń ochrony środowiska (7.772,8 tys. zł),
- oczyszczanie mostów i przepustów, kontrolę obiektów inżynierskich, oczyszczanie letnie, zimowe utrzymanie dróg, koszenie poboczy, wycinkę drzew i krzaków, pielęgnację nasadzeń, aktualizację ewidencji dróg, czyszczenie urządzeń do wód opadowych, projekty stałej organizacji ruchu i wymianę barier drogowych (7.704,2 tys. zł),
- opracowanie studium wykonalności (7,8 tys. zł).

Urząd otrzymał 10 stycznia 2018 r. od Zarządu Dróg rozliczenie dotacji na drogi, które tego samego dnia przekazał Wojewodzie¹⁰. Z rozliczenia wynikało, że ww.

⁹ Zgodnie z zapisami uchwały Nr XXVI/613/17 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego w sprawie zmian w budżecie Województwa Warmińsko-Mazurskiego na 2017 r., Wojewoda zmienił 21 marca 2017 r. plan ww. dotacji dokonując jej podziału na kwotę 7.000 tys. zł z przeznaczeniem na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych oraz 15.821 tys. zł na realizację bieżących zadań własnych Samorządu Województwa, o czym poinformował Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego pismem FK-I.3111.2.29.2017.

¹⁰ Wpłynęło do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego 11 stycznia 2018 r.

dotację wykorzystano w 100% i zgodnie z jej przeznaczeniem. Urząd nie przedkładał Wojewodzie informacji i wyjaśnień na temat zadań realizowanych z udziałem przedmiotowej dotacji. W 2017 r. nie było blokowania środków z dotacji na drogi.

(dowód: akta kontroli str. 16-70)

Z informacji uzyskanej w trakcie kontroli NIK od Dyrektora Zarządu Dróg wynikało m.in., że środki z dotacji na drogi, wraz ze środkami na bieżące funkcjonowanie tej jednostki, Zarząd Dróg otrzymywał sukcesywnie, w ramach bieżących dyspozycji składanych do Urzędu. Poinformował on również, że w budżecie Zarządu Dróg zabezpieczono środki własne w wysokości większej niż 2% wartości zadań realizowanych z udziałem środków z ww. dotacji. W jego ocenie środki z dotacji wpłynęły pozytywnie na poprawę stanu dróg, a efektywność działań w tym zakresie oraz poprawa jakości wykonywanych prac zapewnione zostały m.in. poprzez bieżące monitorowanie i kontrolę oraz wykorzystanie laboratorium drogowego w Bartoszycach. Dyrektor poinformował także, że Wojewoda nie przeprowadzał w 2017 r. kontroli Zarządu Dróg.

(dowód: akta kontroli str. 71-79)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie oraz rozliczenie przez kontrolowaną jednostkę dotacji na drogi, otrzymanej w 2017 r. z budżetu państwa.

3. Wykorzystanie dotacji na finansowanie ulg na przejazdy komunikacją autobusową.

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie sprawy dotyczące dopłat do przewozów z tytułu honorowania ustawowych ulg prowadził Departament Infrastruktury i Geodezji Urzędu (dalej: „Departament”).

Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: „Zarząd”) zawarł w 2017 r. ogółem 91 umów z przewoźnikami o finansowanie ulg na przejazdy komunikacją autobusową (dalej: „ulgi”). Przewoźnicy, z którymi podpisano umowy, złożyli w Urzędzie łącznie 969 wniosków o dopłaty do przejazdów ulgowych w okresie od grudnia 2016 r. do listopada 2017 r. na łączną kwotę 40.428,1 tys. zł¹¹. Dotacja otrzymana z budżetu państwa na ww. dopłaty¹² została rozliczona przez Urząd 15 stycznia 2018 r., a środki przekazane w jej ramach nie podlegały zwrotowi.

(dowód: akta kontroli str. 98-139)

W Urzędzie nie obowiązywały w 2017 r. odrębne procedury i wytyczne w zakresie składania przez przewoźników wniosków o umowy na dopłaty z tytułu honorowania ustawowych ulg. Zasady takie określał natomiast wzór wniosku o zawarcie umowy, zawierający m.in. zestawienie wszystkich zezwoleń na wykonywanie przewozów pasażerskich, cennik biletów (w tym z sześcioma kategoriami ulg, tj. 95%, 93%, 78%, 51%, 49% i 37%), oświadczenie o posiadaniu kas rejestrujących wraz ze wskazaniem ich unikatowych numerów, wykaz gmin / szkół, które wykupiły bilety miesięczne szkolne, informację o numerze konta bankowego przewoźnika oraz wzór miesięcznego zestawienia dopłat. Z analizy przedstawionej w trakcie kontroli dokumentacji wynikało, że nie wystąpiły przypadki niepodpisania przez Zarząd umów na finansowanie ulg w 2017 r. z przewoźnikami, którzy złożyli wnioski o zawarcie takiej umowy.

¹¹ Wysokość dopłat udzielonych w 2017 r. jednemu przewoźnikowi wynosiła od 3,7 tys. zł do 4.038,5 tys. zł.

¹² Urząd otrzymywał ją w miesięcznych transzach, w wysokości przedstawionej Wojewodzie w rozliczeniach przejazdów ulgowych, sporządzanych na podstawie raportów przewoźników korzystających z dopłat do takich przejazdów.

Umowy na finansowanie ulg w 2017 r. sporządzono według wzoru zatwierdzonego przez członka Zarządu. Zawierały one zapisy zabezpieczające interes państwa, poprzez określenie szczegółowych zasad przekazywania i rozliczania środków na dopłaty do ulg, przypadków obowiązkowego zwrotu przez przewoźnika wypłaconej dopłaty wraz z odsetkami i dochodzenia odszkodowań na zasadach określonych w kodeksie cywilnym. Wskazywały też rodzaje przejazdów, które nie mogły być objęte dopłatami z tytułu ustawowych ulg. Ponadto, umowy te zawierały zapisy zobowiązujące przewoźników m.in. do:

- honorowania ustawowych ulg, sprzedaży biletów ulgowych przy pomocy kas rejestrujących, po uprzednim każdorazowym sprawdzeniu dokumentu uprawniającego pasażera do zakupu i przejazdu na podstawie takiego biletu,
- prowadzenia ewidencji zapisów tych kas i wydruków biletów ulgowych,
- przechowywania przez pięć lat zapisów oraz wydruków kas rejestrujących,
- bezzwłocznego informowania Urzędu o wszelkich zmianach dotyczących przedmiotu umowy, w tym o wygaśnięciu lub cofnięciu zezwolenia na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób autobusem,
- poddawania się w każdym czasie kontroli w zakresie realizacji postanowień umowy.

(dowód: akta kontroli str. 80-97)

Analiza 10 umów na finansowanie ulg, podpisanych z przewoźnikami korzystającymi w 2017 r. z największych dopłat (wyniosły one łącznie 19.827,9 tys. zł i stanowiły 49% ogółu dotacji) wykazała m.in., że:

- nie wystąpiły przypadki utraty ważności zezwoleń wydanych ww. przewoźnikom na wykonywanie regularnych przewozów osób,
- wszyscy przewoźnicy posiadali aktualne umowy z Zarządem na dopłaty do ulg na przejazdy komunikacją autobusową,
- wszyscy przewoźnicy składali w Urzędzie wymagane umową comiesięczne rozliczenia przejazdów ulgowych (wraz z wydrukami zapisów kas fiskalnych), które były weryfikowane przez Urząd w zakresach formalnym i poprawności rachunkowej,
- wszystkie złożone przez przewoźników wnioski o dopłaty sporządzone były zgodnie z załącznikiem nr 6 do wzoru wniosku o zawarcie umowy oraz rozpatrywane zgodnie z postanowieniami umów,
- dopłaty przekazywano przewoźnikom w terminach określonych w umowach, tj. 30 dni od dnia otrzymania rozliczenia¹³.

(dowód: akta kontroli str. 140-152)

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że weryfikacja składanych przez przewoźników wniosków o zawarcie umowy na dopłaty do ulg polegała m.in. na sprawdzeniu kompletności wniosku na podstawie załączonych do niego dokumentów i wykazów i stwierdzeniu ich zgodności z wymogami określonymi w ustawie o ulgowych przejazdach. Podał też, że weryfikowanie miesięcznych wniosków o dopłaty do takich przejazdów prowadzone było w zakresie m.in. parametrów, według których sporządzono zestawienie przejazdów ulgowych, okresu, którego dotyczy wnioski, podpisu osoby upoważnionej oraz par podróży „uprawniony – przewodnik”. Wyjaśnił również, że weryfikacja ważności zezwoleń na dokonywanie przewozów pasażerskich przez przewoźników korzystających z dopłat do ulg polegała natomiast

¹³ We wszystkich analizowanych przypadkach dopłaty przekazano przewoźnikom do końca miesiąca, w którym zostały złożone przez nich rozliczenia wykonanych przejazdów ulgowych.

m.in. na zobowiązaniu przewoźnika do załączania do wniosku o zawarcie umowy informacji o posiadanych zezwoleniach, umieszczenia w umowie o dopłatach do ulg wymogu złożenia przez przewoźnika oświadczenia o posiadaniu takich zezwoleń i zobowiązania go do informowania o wszelkich zmianach w tym zakresie w terminie do 14 dni od ich zaistnienia oraz, w przypadku wątpliwości, sprawdzania informacji w tym zakresie w ewidencji CEIDG.

Ponadto Dyrektor zwrócił uwagę na bardzo ograniczone możliwości kontrolowania przez Urząd przestrzegania przez przewoźników wszystkich postanowień umowy oraz na stwarzanie przez obowiązujący system refundacji kosztów finansowania ustawowych uprawnień do przejazdów środkami publicznego transportu drogowego możliwości występowania szeregu nadużyć ze strony nieuczciwych przewoźników, o czym informowano m.in. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa.

(dowód: akta kontroli str. 153-171)

W 2017 r. Urząd przeprowadził łącznie dziewięć kontroli¹⁴ stosowania przez pięciu przewoźników wymogów umów na dopłaty do ulg. W przypadkach dwóch kontrolowanych przewoźników Urząd skierował zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa do właściwych jednostek Policji i prokuratury, a w przypadku jednego z nich – także do urzędu skarbowego. W wyniku tych działań prokuratura wniosła do sądu akt oskarżenia wobec jednego z ww. przewoźników, a Urząd wstrzymał drugiemu przewoźnikowi, do czasu wyjaśnienia sprawy, dopłaty za sierpień 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 172-176)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie i rozliczenie przez kontrolowaną jednostkę dotacji na finansowanie ulg na przejazdy komunikacją autobusową, otrzymanej w 2017 r. z budżetu państwa.

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 Olsztynie.

Olsztyn, dnia 2 marca 2018 r.

Kontroler
Andrzej Sibierski
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor
Andrzej Żyśk

¹⁴ Kontrole przeprowadzono na podstawie upoważnień Marszałka Województwa