



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 8 kwietnia 2011 r.

**Pan
Józef Sebesta
Marszałek
Województwa Opolskiego**

P/10/007
LOP-4100-02-01/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego² kontrolę powiązania budżetu Samorządu Województwa Opolskiego³ z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 8 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację zadań objętych kontrolą.

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

² dalej: Urząd

³ dalej: Samorząd Województwa

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

1. Dochody związane z realizacją przez Samorząd Województwa zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami zostały prawidłowo zaplanowane, pobrane w odpowiedniej wysokości oraz terminowo odprowadzone na rachunek budżetu państwa.

1.1 W związku z realizacją zadań zleconych Samorząd Województwa uzyskał w 2010 r. dochody w kwocie 534,8 tys. zł, co stanowiło 25,2% planu oraz 99,5% należności. Niższe od planowanego wykonanie dochodów wynikało z niezależnych od Samorządu Województwa opóźnień w refundacji wydatków w ramach Pomocy Technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich⁴, które otrzymywano z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (agencji płatniczej) na podstawie art. 10 a ust. 4 ustawy z dnia 22 września 2006 r. *o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej*⁵.

1.2 Kontrola dochodów w kwocie 121,4 tys. zł (22,7%) wykazała, że Samorząd Województwa prawidłowo pobrał na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*⁶ 5 % dochodów uzyskanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań zleconych. W oparciu o badanie próby dochodów w kwocie 54,4 tys. zł (10,3%) stwierdzono, że dochody w części należnej budżetowi państwa odprowadzono na rachunek właściwego dysponenta⁷ w terminach określonych w art. 255 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁸. Według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. zaległości w dochodach budżetu państwa wyniosły 2,6 tys. zł (tj. 0,58% dochodów wykonanych) i w stosunku do 2009 r. zmniejszyły się o 3,5 tys. zł (61,6%).

1.3 Plan finansowy zawierający kwoty dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej sporządzono z zachowaniem terminu ustalonego w art. 249 ust. 1 pkt 2 *u.f.p.*, a jednostki organizacyjne po uzyskaniu informacji o ostatecznych kwotach dochodów, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 249 ust. 2 *u.f.p.*, dostosowały projekty swoich planów do uchwały budżetowej⁹. Sprawozdania z wykonania planu

⁴ dalej: PROW

⁵ Dz.U. Nr 187, poz. 1381 ze zm., dalej: ustawa o środkach pochodzących z budżetu UE.

⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

⁷ Wojewody Opolskiego dalej: Wojewoda

⁸ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁹ Uchwała Sejmiku Województwa Opolskiego nr XL/402/2009 z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie uchwały budżetowej na 2010 r.

dochodów¹⁰ sporządzone zostały rzetelnie oraz przekazane w terminach określonych w załączniku nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹.

2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z uwzględnieniem kryteriów legalności i rzetelności wykorzystanie przez Samorząd Województwa dotacji otrzymanych z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami.

2.1 Z uzyskanych w 2010 r. dotacji na realizację 20 zadań zleconych w łącznej kwocie 52 134,3 tys. zł, Samorząd Województwa wykorzystał 51 374,4 tys. zł (98,5%), a niewykorzystaną kwotę 759,9 tys. zł zwrócił dysponentom części budżetu państwa¹² w terminach wynikających z zawartych umów i porozumień oraz z zachowaniem terminu ustalonego w art. 168 ust. 1 *u.f.p.*

Otrzymane dotacje celowe nie pokrywały w pełni kosztów wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Samorząd Województwa wydatkował w 2010 r. ze środków własnych kwotę ogółem 665,8 tys. zł na współfinansowanie realizacji pięciu z 20 zadań zleconych. Dofinansowanie obejmowało: podatek VAT dla zadań Pomocy Technicznej PO RYBY¹³ i PROW¹⁴ (który według stanowiska Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie stanowił kosztu kwalifikowalnego i powinien stanowić wkład własny beneficjenta w realizację poszczególnych działań), koszty opracowania dokumentacji zadań melioracji wodnych planowanych do realizacji w 2011 r.¹⁵ oraz dopłaty do kosztów eksploatacji pomieszczeń i wynagrodzenia pracowników realizujących zadania zlecone¹⁶ (otrzymana dotacja nie pokrywała potrzeb w tym zakresie).

Pomimo iż Samorząd Województwa otrzymał 55,9% dotacji na realizację zadań zleconych dopiero w IV kwartale 2010 r., nie miało to wpływu na ich wykorzystanie, gdyż środki przekazywane były w uprzednio uzgodnionych terminach.

2.2 Na realizację zadań dotyczących melioracji wodnych i usuwania skutków powodzi w 2010 r. wykorzystano dotacje w kwocie 25 424 tys. zł.¹⁷ Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Samorządu Województwa na rzecz zwiększenia dotacji

¹⁰ Rb-27ZZ

¹¹ Dz.U. Nr 20 poz. 103

¹² na rachunek Wojewody Opolskiego oraz Krajowego Biura Wyborczego

¹³ Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013, rozdz. 05011-15,36 tys zł

¹⁴ rozdz. 01041 – 195,68 tys zł

¹⁵ rozdz. 01008 – 161,83 tys zł inwestycje melioracyjne oraz PROW.

¹⁶ rozdz. 75011 – 292,9 tys zł

¹⁷ sposób wykorzystania i rozliczenia dotacji skontrolowano w Wojewódzkim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Opolu

celowych na ww. zadania, w kontekście prowadzonych prac na rzecz poprawy stanu gospodarki wodnej oraz zabezpieczenia przeciwpowodziowego na terenie województwa opolskiego. W wyniku 14 złożonych przez Samorząd Województwa wniosków o zwiększenie dotacji, plan finansowy dla tych zadań wzrósł w 2010 r. o 17 489,1 tys. zł¹⁸ (406,7%).

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację zadań własnych związanych z usuwaniem skutków powodzi, która miała miejsce w 2010 r. sfinansowanych ze środków dotacji celowej.

3.1 Samorząd Województwa zawarł w 2010 r. z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji 12 umów dotacji na realizację zadań dotyczących usuwania skutków powodzi na drogach wojewódzkich na kwotę ogółem 8 823,2 tys. zł. Z otrzymanej dotacji w kwocie 8 786, 7 tys. zł wykorzystano 8 762,7 tys. zł (99,7%), a niewykorzystane środki – 24 tys. zł, zwrócono na rachunek Wojewody z zachowaniem terminu rozliczenia dotacji określonego w § 7 umów.

Wprawdzie we wniosku zbiorczym o udzielenie dotacji z dnia 29 lipca 2010 r. nazwy i lokalizacja dwóch z siedmiu zadań nie odpowiadały danym zawartym w protokole szkód (co według złożonych w trakcie kontroli wyjaśnień wynikało z oczywistych omyłek), to poprawne nazwy podano we wnioskach sporządzonych dla poszczególnych zadań i przesłanych do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁹ w dniu 25 października 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że sześć z dwunastu wniosków o udzielenie dotacji, jak również zawarte z ww. Ministrem umowy, nie zawierały kilometraży dróg oraz umiejscowienia remontowanej infrastruktury towarzyszącej, na których miały być prowadzone prace związane z usuwaniem skutków powodzi. W ocenie NIK zakres rzeczowy zadań nie został precyzyjnie określony.

Jakkolwiek przepisy art. 150 *u.f.p.* nakazują dysponentowi środków udzielającemu dotacji, aby umowa określała m.in. szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, to zdaniem NIK również Samorząd Województwa, jako strona tych umów, winien podjąć działania w celu zapewnienia zgodności treści wszystkich zawieranych umów z ww. przepisem.

3.2 Zastrzeżenia NIK budzi zawarcie umowy oraz uruchomienie środków dotacji na zadanie, którego wartość była niższa od progów ustalonych przez MSWiA²⁰, uprawniających do

¹⁸ po rozstrzygnięciu przetargów nastąpiło zmniejszenie do kwoty 15 463,2 tys zł

¹⁹ dalej: MSWiA

²⁰ zasady i procedury ustalania szkód i szacowania strat spowodowanych zdarzeniami noszącymi znamiona klęski żywiołowej oraz ubiegania się o dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego

uzyskania dofinansowania. Samorząd Województwa zawarł w dniu 28 października 2010 r. umowę dotacji na remont drogi nr 494 na odcinku Chudoba-Wędynia od km 9+800-10+896 w kwocie 50,4 tys. zł., pomimo iż Komisja Wojewódzka ds. weryfikacji strat w mieniu komunalnym w dniu 25 października 2011 r. zatwierdziła do dofinansowania roboty związane z odtworzeniem na tym odcinku jednego zniszczonego przepustu i usunięciem zamulenia drugiego o wartości ogółem 36,6 tys. zł stwierdzając, że pozostałe straty nie dotyczą usuwania skutków powodzi. Powyższe skutkowało przekazaniem przez Wojewodę w dniu 21 grudnia 2010 r. -na wniosek Samorządu Województwa- dotacji na ww. zadanie w kwocie 24 tys. zł, pomimo iż wartość dofinansowania nie przekraczała ustalonego przez MSWiA²¹ progu 32 tys. zł, poniżej którego nie są przyznawane dotacje. Jednak w dniu 27 grudnia 2010 r., tj. po upływie 6 dni od uzyskania dotacji, dokonano jej zwrotu i zadanie sfinansowane zostało ze środków własnych Samorządu Województwa. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Gospodarki²², wniosek o uruchomienie środków na ww. zadanie wynikał z podpisania umowy o dotację dla tego zadania, gdzie szacowana pierwotnie kwota dotacji była wyższa, a o uruchomienie środków wystąpiono w trakcie konsultacji z MSWiA dot. możliwości dofinansowania tego zadania.

3.3 Badanie realizacji sześciu z 12 zadań objętych umowami dotacji, na które wydatkowano 8 669,4 tys. zł, z tego ze środków dotacji 6 911,5 tys. zł, przeprowadzono w Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Opolu²³ – jednostce organizacyjnej Samorządu Województwa wykonującej ww. zadania w ramach odrębnej kontroli zakończonej w dniu 8 marca 2011 r.

3.4 Rozliczenia końcowe wykorzystania dotacji przekazano do MSWiA w dniu 29 grudnia 2010 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w § 7 umów dotacji, jednak nie zawierały one wszystkich danych oraz dokumentów wymaganych w załączniku nr II do promesy MSWiA z dnia 16 czerwca 2010 r. oraz określonych w zasadach MSWiA, m.in. w dwóch²⁴ z sześciu objętych kontrolą rozliczeniach podano niezgodne ze stanem faktycznym kwoty dotacji otrzymane oraz zwrócone na rachunek Wojewody, we wszystkich rozliczeniach nie wskazano dat przelewów środków dotacji, a w przypadku rozliczeń zadań, dla których dokonano zwrotu dotacji, także dat zwrotu środków, do rozliczeń nie dołączono kopii protokołów odbioru robót objętych poszczególnymi fakturami, kopii protokołu komisji ds. szacowania szkód z dnia 14 czerwca 2010 r. oraz potwierdzeń otrzymania oraz zwrotu środków dotacji.

w zakresie remontów lub odbudowy uszkodzonych i zniszczonych obiektów budowlanych, opublikowanych na stronie [www.mswia.gov.pl](http://mswia.gov.pl), dalej: zasady MSWiA

²¹ pkt II pkkt 1 i 3 zasad MSWiA

²² dalej: DIG

²³ dalej: ZDW

²⁴ dot. remontu drogi nr 410 oraz przepustów w drodze 494

Dyrektor DIG po otrzymaniu przez Samorząd Województwa środków dotacji w dniu 21 grudnia 2010 r. i zwrocie ich niewykorzystanej części w dniu 27 grudnia 2010 r., nie podjął działań zmierzających do wprowadzenia korekt i uzupełnień do rozliczeń sporządzonych przez ZDW w dniu 14 grudnia 2010 r. oraz nie wystąpił do tej jednostki o dokonanie zmian w ww. rozliczeniach. Według wyjaśnień Dyrektora DIG, wprowadzenie zmian w rozliczeniach i ponowne skierowanie ich do podpisu mogłoby spowodować niedotrzymanie terminu ostatecznego rozliczenia i skutkowałoby zwrotem dotacji. Korekty rozliczeń dokonano dopiero w trakcie kontroli NIK.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia z uwzględnieniem kryterium legalności i rzetelności wykorzystanie środków uzyskanych przez Samorząd Województwa na realizację projektów finansowanych z udziałem środków europejskich²⁵.

4.1 W perspektywie finansowej 2007-2013 w ramach Programów Operacyjnych: Kapitał Ludzki, Pomoc Techniczna oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego²⁶ według stanu na koniec 2010 r. Samorząd Województwa zrealizował lub był w trakcie realizacji 61 projektów, dla których wydatki całkowite (wg decyzji i umów) wynosiły 497 737,8 tys. zł, z tego ze środków: UE – 396 598,8 tys. zł (tj. 79,7 %), budżetu państwa – 7 718,5 tys. zł (tj. 1,6 %), własnych Samorządu Województwa – 86 274,1 tys. zł (tj. 17,3 %) i innych publicznych – 7 146,4 tys. zł (tj. 1,4 %).

4.2 Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia poziom zaabsorbowania i wykorzystania środków UE przez Samorządu Województwa. Do końca 2010 r. z objętych projektami kwot wydatkowano 361 055,9 tys. zł (72,5%), w tym w 2010 r. poniesiono wydatki na realizację 44 projektów w kwocie 177 643,2 tys. zł, z tego ze środków UE 148 744,5 tys. zł (83,7%), ze środków budżetu państwa 3 488,3 tys. zł (2%), ze środków własnych 23 429,7 tys. zł (13,2%) i innych środków publicznych 1 980,7 tys. zł (1,1%).

4.3 Szczegółową kontrolą objęto trzy projekty o najwyższej wartości realizowane w ramach RPO WO 2007-2013:

- 1) *Obwodnica m. Grodkowa w ciągu dróg wojewódzkich nr 401 i 385 w km 21+850 – 28+337,17;*
- 2) *Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 414 na odcinku Smolarnia-Krobusz w km 24+565 – 35+760;*
- 3) *Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 401 na odcinku Grodków – Pakosławice Etap II*

²⁵ dalej: UE

²⁶ dalej: RPO WO 2007-21013

o wartości ogółem 102 228,9 tys. zł²⁷

Skontrolowane projekty realizowane były w 2010 r. zgodnie z ustalonymi harmonogramami. Zakres finansowy, który wynosił dla ww. projektów odpowiednio: 36 400,1 tys. zł, 23 200,1 tys. zł, 20 204,1 tys. zł wykonano w pełni, a zmiany zakresu rzeczowego projektów wymienionych w pkt 1 i 2 dla poszczególnych kategorii wydatków, uzyskały akceptację Instytucji Zarządzającej²⁸ RPO WO 2007-2013.

Samorząd Województwa zapewnił wymagany decyzjami o dofinansowaniu projektów 15% wkład własny. Wnioski o płatność zostały sporządzone rzetelnie i przedłożone IZ RPO WO 2007-2013 zgodnie z harmonogramami określonymi w decyzjach o dofinansowaniu projektów. Otrzymane środki odpowiadały kwotom dofinansowania ustalonym w ww. decyzjach, zapewniały terminową realizację robót, wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem oraz rzetelnie rozliczenie.

5. Mechanizmy kontroli zarządczej w obszarach objętych kontrolą funkcjonowały w ocenie NIK prawidłowo.

Ustanowione w Urzędzie m.in. w regulaminach, procedurach, instrukcjach postępowania, podręcznikach, zarządzeniach wewnętrznych, zakresach czynności i indywidualnych upoważnieniach pracowników mechanizmy kontroli zarządczej, umożliwiały w kontrolowanym okresie pobieranie dochodów związanych z realizacją zadań zleconych w pełnej wysokości, ich prawidłowy podział na część przysługującą Samorządowi Województwa oraz terminowe odprowadzenie na rachunek budżetu państwa, wykorzystanie dotacji celowych zgodnie z przeznaczeniem, zaabsorbowanie środków z Unii Europejskiej na realizację zadań własnych oraz wykonanie zadań nimi współfinansowanych zgodnie z ustalonymi harmonogramami.

Stosownie do uregulowań zawartych w art. 272 *u.f.p.*, ocena kontroli zarządczej, a w szczególności jej adekwatności, skuteczności i efektywności, dokonywana była podczas audytów prowadzonych przez pracowników Biura Audytu funkcjonującego w strukturze organizacyjnej Urzędu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęte przez Pana Marszałka działania na rzecz uporządkowania i usystematyzowania procedur składających się na system kontroli zarządczej oraz pozyskania środków zewnętrznych na ten cel w ramach realizacji projektu *Wyższa jakość zarządzania w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego*²⁹. W kontekście stwierdzonych uchybień w obszarze rozliczenia dotacji otrzymanych z budżetu

²⁷ 24,9% wydatków kwalifikowalnych projektów realizowanych w 2010 r.

²⁸ dalej: IZ

²⁹ w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

państwa na usuwanie skutków powodzi, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę wzmocnienia kontroli zarządczej w zakresie informacji i komunikacji pomiędzy departamentami merytorycznymi i jednostkami organizacyjnymi Samorządu Województwa zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej³⁰.

6. Wnioski pokontrolne skierowane po kontroli NIK w zakresie powiązania budżetu Samorządu Województwa w 2008 r. z budżetem państwa państwowymi funduszami celowymi oraz państwowymi osobami prawnymi zostały zrealizowane.

W 2010 r. objęto audytem wewnętrznym realizację zadań finansowanych z dotacji celowych dotyczących refundacji ustawowych ulg do biletów. Zarząd podpisywał decyzje o dofinansowaniu projektów własnych Samorządu Województwa w ramach RPO WO 2007-2013 oraz wprowadził uregulowania wewnętrzne w tym zakresie³¹. Wnioski o płatność dotyczące objętych badaniem projektów własnych Samorządu Województwa, zostały sporządzone rzetelnie i zatwierdzone przez IZ RPO WO 2007-2013, a wskazane przez IZ błędy i pomyłki, wynikające z przeoczenia pracownika DIG odpowiedzialnego za sprawowanie nadzoru nad projektami w obszarze dróg wojewódzkich, nie miały wpływu na ich zatwierdzenie. W zakresie realizacji wniosku pokontrolnego dotyczącego poprawy rzetelności sporządzania wniosków o udzielenie dotacji rozwojowej stwierdzono natomiast nierozliczenie części II transzy dotacji rozwojowej we wniosku o udzielenie IV transzy, pomimo obowiązku wynikającego z art. 8 ust. 13 pkt 3 aneksu nr 2³² z dnia 17 września 2009 r. *do Kontraktu Wojewódzkiego dla Województwa Opolskiego*³³, co według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Koordynacji Programów Operacyjnych wynikało z konieczności niezwłocznego przekazania wcześniej nieplanowanego IV wniosku o płatność w dniu 30 grudnia 2009 r. tj. po uzyskaniu telefonicznej informacji z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego³⁴ o możliwości otrzymania dodatkowych środków do wykorzystania do końca 2009 r. Pomimo niedokonania ww. rozliczenia MRR przekazało środki dotacji w dniach 30 i 31 grudnia 2010 r. Rozliczenia części II transzy dotacji rozwojowej dokonano w dniu 2 lutego 2010 r. wraz z rozliczeniem dwóch ostatnich transz dotacji.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi oraz działania podjęte w czasie trwania kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

³⁰ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84

³¹ Uchwała Zarządu nr 4398/201 z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie przyjęcia wzoru decyzji o dofinansowaniu projektu realizowanego w ramach RPO WO na lata 2007-2013, którego beneficjentem jest Samorząd Województwa Opolskiego z możliwością otrzymania zaliczki lub refundacji.

³² dalej: aneks nr 2

³³ z dnia 6 lutego 2008 r.

³⁴ dalej: MRR

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

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