



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 6 kwietnia 2011 r.

**Pan
Bogdan Poliwoda
Dyrektor Zarządu
Dróg Wojewódzkich
w Opolu**

P/10/007
LOP-4100-02-04/2011

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, w ramach kontroli powiązania budżetu Samorządu Województwa Opolskiego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2010 r., przeprowadziła w Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Opolu² kontrolę realizacji zadań związanych z usuwaniem skutków powodzi na drogach wojewódzkich dofinansowanych dotacjami celowymi budżetu państwa, prawidłowości wydatkowania środków na realizację projektów współfinansowanych ze środków europejskich oraz udzielania zamówień publicznych.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 18 marca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami realizację przez ZDW zadań objętych kontrolą.

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

² dalej: ZDW

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

1. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności, gospodarności i rzetelności, ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, wykorzystanie przez ZDW dotacji celowych budżetu państwa na usuwanie na drogach wojewódzkich skutków powodzi, która miała miejsce w 2010 r.

1.1 W wyniku kontroli sześciu z 12 zadań objętych umowami dotacji na usuwanie skutków powodzi, na które wydatkowano łącznie 8 669 453,83 zł stwierdzono, że środki dotacji w kwocie 6 911 545 zł zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Remontom poddano odcinki dróg wojewódzkich wraz z infrastrukturą towarzyszącą wskazane w umowach dotacji, które zostały uszkodzone w wyniku powodzi i ujęte w protokole szkód z dnia 14 czerwca 2010 r. Straty na tych drogach zostały zweryfikowane przez Komisję Wojewódzką³ i pozytywnie zaopiniowane do dofinansowania przez Wojewodę Opolskiego. Wykonawcy remontów wyłonieni zostali z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁴ oraz wewnętrznych uregulowań ZDW w zakresie udzielania zamówień publicznych.

1.2 Wszystkie objęte kontrolą zadania zrealizowano w terminie określonym w § 2 umów dotacji tj. do dnia 10 grudnia 2010 r. Dla pięciu⁵ z nich w protokołach odbioru potwierdzono dobrą jakość wykonania prac. Natomiast odbioru robót związanych z renowacją rowu przy drodze wojewódzkiej nr 459 na odcinku 2+397-5+691 oraz zapłaty wynagrodzenia wykonawcy dokonano, pomimo dostatecznej oceny jakości wykonanych prac (nierówne skarpowanie, miejscowe przegłębienia w dnie rowu oraz niedokładne plantowanie). Dodatkowo w trakcie kontroli NIK stwierdzono ubytki w skarpowaniu⁶ powstałe w wyniku osuwania się ziemi. Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału Utrzymania Dróg stwierdzone przy odbiorze uchybienia nie miały wpływu na funkcjonowanie rowu i prawidłowy odpływ wód, a wykonanie poprawek bezpośrednio po odbiorze zadania w dniu 22 listopada 2010 r. nie było możliwe z uwagi na ujemne temperatury i opady śniegu, przy czym roboty zostały objęte 36 miesięczną gwarancją.

1.3 Pięć z sześciu objętych kontrolą zadań zrealizowano w pełnym zakresie. Remontem drogi nr 410 na odcinku Kędzierzyn-Koźle–Biadaczów objęto dwa fragmenty drogi: od km 0+950 do km 1+425 (475 mb) oraz od km 2+175 do km 3+935 (1760 mb), natomiast nie

³ Komisja ds. weryfikacji strat w mieniu komunalnym z terenu województwa opolskiego powołana przez Wojewodę Opolskiego zarządzeniem Nr 118/2006 z dnia 1 sierpnia 2006 r. oraz Nr 137/2010 z dnia 9 lipca 2010 r.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., dalej: *PZP*

⁵ Remont drogi 901, 418, 494, 410, remont przepustów w drodze Nr 410

⁶ w km 4+350 w miejscowości Żelazna

wykonano remontu ww. odcinka drogi od km 1+425 do km 2+175 (750 mb) oraz od km 3+935 do km 4+479 (544 mb). Przyczyną niezrealizowania remontu całego odcinka Kędzierzyn-Koźle–Biadaczów była konieczność wykonania zniszczonej podbudowy drogi na powierzchni 12 021,6 m², której zły stan techniczny został stwierdzony w trakcie prowadzonych prac remontowych.

Umowa dotacji z dnia 28 października 2010 r. zawarta pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Samorządem Województwa Opolskiego nie określała precyzyjnie zakresu rzeczowego zadania, które miało być dofinansowane (brak było określenia kilometrażu odcinka drogi objętego remontem), pomimo że w myśl art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁷ umowa stanowiąca podstawę udzielenia przez dysponenta części budżetowej dotacji celowej winna określać m.in. szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana. W toku kontroli udzielający dotację przedstawił stanowisko, iż postępowanie ZDW (podmiotu realizującego zadanie) było uzasadnione, gdyż ze względu na nieprzewidziane okoliczności, przyznana kwota dotacji uniemożliwiała wykonanie zadania w zaplanowanym pierwotnie zakresie, nadto zawarta umowa nie określała technologii wykonania prac, a prace wykonano na kilometrażu wykazanym w protokole strat, zgodnie ze sztuką budowlaną oraz w ramach kwoty przyznanej dotacji.

1.4 Stosownie do obowiązku wynikającego z art. 152 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*, ZDW prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową wydatków dokonywanych ze środków dotacji na usuwanie skutków powodzi. Zapłaty za prace wykonane w ramach zadań objętych badaniem (łącznie 8 669 453,83 zł) dokonano w kwotach wynikających z zawartych umów i w terminach ustalonych z wykonawcami. Rozliczenia końcowe zadań przekazano do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego w dniu 14 grudnia 2010 r. tj. 17 dni przed upływem terminu przesłania ww. rozliczeń do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji⁸, określonego w § 7 pkt 3 umów dotacji.

1.5 W trzech z sześciu objętych kontrolą wnioskach o dotację na dofinansowanie zadań (na podstawie których sporządzone zostały umowy dotacji), nie podano danych o kilometrażu odcinków, na których prowadzone będą prace związane z usuwaniem skutków powodzi. W ocenie NIK skutkowało to nieprecyzyjnym określeniem zakresu rzeczowego zadań objętych dotacjami, a według wyjaśnień Naczelnika Wydziału Utrzymania Dróg spowodowane zostało krótkim czasem na wprowadzenie korekt w przesłanych przez MSWiA projektach umów i wnioskach.

⁷ Dz. U. Nr 157 poz. 1240 ze zm.

⁸ dalej: MSWiA

1.6 Stwierdzone w trakcie kontroli uchybienia dotyczyły w szczególności:

- ujęcia w kosztach zadania dotyczącego remontu drogi wojewódzkiej nr 459 Opole-Skorogoszcz na odcinku Sławice-Żelazna nakładów na *roboty pomiarowe melioracji wodnych i budownictwa wodnego* w kwocie 11 167,50 zł netto (13 624,35 zł brutto), co stanowiło naruszenie pkt II ppkt 1 zasad określonych przez MSWiA⁹, wg których w kosztach zadań polegających na usuwaniu skutków klęsk żywiołowych nie uwzględnia się wydatków niemających bezpośredniego związku z usuwaniem skutków klęsk, w szczególności prac geodezyjnych (NIK zauważa, że koszty te zostały sfinansowane ze środków własnych);
- niewyegzekwowania przez Naczelnika Wydziału Utrzymania Dróg od wykonawcy remontu drogi wojewódzkiej nr 410 (zakończonego w dniu 30 listopada 2010 r.), obowiązku usunięcia odpadów powstałych przy wykonywaniu prac (skuteczne działania podjęto w trakcie kontroli NIK);
- niedołączenia do rozliczeń końcowych zadań części dokumentów wymaganych przez MSWiA (część II załącznika do promesy MSWiA z dnia 16 czerwca 2010 r.), tj. kopii protokołów odbioru robót objętych poszczególnymi fakturami i kopii protokołu komisji ds. szacowania strat w infrastrukturze komunalnej z dnia 14 czerwca 2010 r. Do rozliczeń dołączono protokoły rzeczowo-finansowe końcowego odbioru zadań oraz protokoły wewnętrzne szacowania szkód przez pracowników ZDW niezweryfikowane przez Komisję Wojewódzką, co według wyjaśnień Naczelnika Wydziału Utrzymania Dróg wynikało z przyjętej interpretacji zapisów treści załącznika do promesy (korekt i uzupełnienia rozliczeń końcowych dokonano w trakcie kontroli NIK).

2. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności, gospodarności i rzetelności, pozytywnie ocenia kwalifikowanie wydatków poniesionych w 2010 r. na realizację projektu Obwodnica m. Grodkowa¹⁰ do współfinansowania środkami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹¹, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

2.1 Na realizację Projektu w 2010 r. wydatkowano łącznie 36 400 000 zł, z tego (zgodnie z postanowieniami decyzji o dofinansowaniu z dnia 14 października 2010 r.) 30 940 000 zł

⁹ Zasady i procedury ustalania szkód i szacowania strat spowodowanych zdarzeniami noszącymi znamiona klęski żywiołowej oraz ubiegania się o dofinansowanie zadań własnych j.s.t. w zakresie remontów lub odbudowy uszkodzonych i zniszczonych obiektów budowlanych opublikowane na stronie internetowej www.mswia.gov.pl

¹⁰ Obwodnica m. Grodkowa w ciągu dróg wojewódzkich nr 401 i 385 w km 21+850-28+337,17, dalej: Projekt

¹¹ dalej: EFRR

(85 %) ze środków EFRR, a 5 460 000 zł (15 %) ze środków własnych. Kategorie wydatków były zgodne z *Krajowymi wytycznymi dotyczącymi kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013*¹², postanowieniami Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013¹³, szczegółowym opisem osi priorytetowych RPO WO 2007-2013¹⁴ oraz z kategoriami wydatków ustalonymi w decyzji o dofinansowaniu Projektu.

NIK stwierdziła, że prace objęte Projektem powierzono wykonawcom wyłonionym zgodnie z przepisami PZP, wydatki poniesiono w okresie kwalifikowalności, należycie udokumentowano oraz rzetelnie ujęto we wnioskach o płatność, z zachowaniem terminu określonego w art. 190 *ustawy o finansach publicznych*. Wszystkie dowody księgowe dokumentujące wydatki poniesione w związku z realizacją Projektu zostały prawidłowo opisane, zadekretowane, sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym i zatwierdzone do wypłaty przez uprawnione osoby oraz ujęte w wyodrębnionej ewidencji księgowej Projektu.

Jednakże kontrola ujawniła, że zapisy księgowe związane z realizacją Projektu nie zawierały obligatoryjnej daty operacji gospodarczej, o której mowa w art. 23 ust. 2 pkt 1 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*¹⁵. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Finansowych – Głównej Księgowej odpowiedzialnej za prawidłowe prowadzenie urządzeń księgowych, warunkiem zatwierdzenia operacji do dalszego księgowania było wprowadzenie daty wystawienia dokumentu oraz daty księgowania, co wynikało z dalszego ich przetwarzania w systemie księgowym, podczas którego data sprzedaży nie była wykorzystywana.

Jakkolwiek brak daty dokonania operacji gospodarczej w księgach rachunkowych nie miał w objętych kontrolą przypadkach wpływu na rzetelność sporządzonych sprawozdań budżetowych, Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, iż ZDW jako jednostka budżetowa, w myśl art. 2 ust. 1 pkt 4 *ustawy o rachunkowości* jest zobowiązana do stosowania przepisów tej ustawy.

2.2 W dowodach i dokonywanych na ich podstawie zapisach księgowych dotyczących dochodu w kwocie 6 579,19 zł uzyskanego w dniu 16 sierpnia 2010 r. z tytułu sprzedaży drewna oraz odsetek od nieterminowej zapłaty za ww. drewno nie wskazano, iż jest on związany z realizacją Projektu oraz o uzyskanym dochodzie ZDW nie poinformował

¹² z dnia 20 kwietnia 2010 r. opublikowane na stronie www.mrr.gov.pl

¹³ dalej: *RPO WO 2007-2013*

¹⁴ opublikowany na stronie www.rpo.opolskie.pl

¹⁵ Dz.U. z 2009 r. Nr 152 poz. 1223 ze zm., dalej: *ustawa o rachunkowości*.

Instytucji Zarządzającej¹⁶ RPO WO 2007-2013. NIK uwzględnia w tym przypadku stanowisko IZ wyrażone w trakcie kontroli, iż dopuszczała rozliczenie przez beneficjenta dochodu najpóźniej w ostatnim przedkładanym wniosku o płatność (a ZDW nie zakończył w 2010 r. realizacji Projektu) oraz ustalone przez IZ w trakcie kontroli (w dniu 11 lutego 2011 r.) zasady niewykazywania we wnioskach o płatność tzw. dochodu incydentalnego wynoszącego do 1% wydatków kwalifikowanych (uzyskany dochód stanowił 0,01 % wydatków kwalifikowanych Projektu).

3. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, pozytywnie ocenia sposób przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych dofinansowywanych środkami z budżetu państwa i budżetu Unii Europejskiej.

Kontrola pięciu postępowań o udzielenie zamówień publicznych¹⁷ dotyczących projektów realizowanych w ramach RPO WO 2007-2013 (45,4 % postępowań przeprowadzonych w tym zakresie) o łącznej wartości wynikającej z umów 102 228 999,90 zł oraz sześciu postępowań¹⁸ na wykonanie zadań związanych z usuwaniem skutków powodzi, realizowanych przy udziale środków dotacji celowych (46,2 % postępowań przeprowadzonych w związku z tymi zadaniami) o łącznej wartości wynikającej z umów 8 564 988,55 zł wykazała, że przygotowano je i przeprowadzono z zachowaniem procedur określonych w PZP oraz uregulowaniach wewnętrznych ZDW. Wybór trybu postępowania był uzasadniony przesłankami wynikającymi z przepisów PZP, a jawność postępowań była zapewniona (dla postępowań prowadzonych w trybie przetargów nieograniczonych poprzez zamieszczenie ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych, na stronie internetowej i w siedzibie ZDW, a dla zamówień, których wartość była wyższa od kwoty określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 PZP¹⁹, poprzez przekazanie ogłoszeń Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich). Postępowania przeprowadzono w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji, a wyboru wykonawców dokonano w oparciu o kryterium ceny.

Wszystkie objęte kontrolą zamówienia dotyczące zadań związanych z usuwaniem skutków powodzi zostały zrealizowane w terminach oraz w zakresie określonym w umowach.

¹⁶ dalej: IZ

¹⁷ w trybie przetargu nieograniczonego

¹⁸ cztery w trybie przetargu nieograniczonego oraz dwa o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 tys. euro, do których nie miały zastosowania przepisy PZP, zgodnie z art. 4 pkt 8 ww. ustawy

¹⁹ § 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich Dz. U. Nr 224, poz. 1795

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że po ujawnieniu w trakcie remontu drogi wojewódzkiej nr 410 na odcinku Kędzierzyn-Koźle-Biadaczów złego stanu technicznego podbudowy i zleceniu wykonawcy w dniu 8 listopada 2010 r. robót dodatkowych²⁰, nie udokumentowano zmniejszenia pierwotnego zakresu rzeczowego remontu, ustalonego w zleceniu z dnia 30 września 2010 r.²¹, przy czym zapłaty dokonano za faktycznie wykonane prace. Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału Utrzymania Dróg uzgodnień w tym zakresie dokonano ustnie, a brak sformalizowania zmian wynikał z przeoczenia.

Umowne terminy zakończenia realizacji pięciu zleceń dotyczących projektów wykonywanych w ramach RPO WO 2007-2013 ustalono na okres od 31 maja do 20 lipca 2011 r. Wartość prac wykonanych i sfinansowanych w 2010 r. wyniosła łącznie 79 804 086,46 zł i była zgodna z określoną w umowach zawartych z wykonawcami.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi oraz uwzględniając działania podjęte w czasie trwania kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. podjęcie działań w celu wyegzekwowania od wykonawcy remontu rowu melioracyjnego przy drodze wojewódzkiej nr 459 na odcinku Sławice-Żelazna poprawy jakości wykonanych prac w ramach napraw gwarancyjnych;***
- 2. zapewnienie identyfikacji dochodów uzyskiwanych w związku z realizacją projektów współfinansowanych z funduszy europejskich;***
- 3. zapewnienie umieszczania daty operacji gospodarczej w zapisach księgowych dotyczących projektów współfinansowanych z funduszy europejskich, dokonywanych w księgach rachunkowych ZDW, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 23 ust 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości.***

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

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

²⁰ na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 PZP, na kwotę 938 646,53 zł

²¹ dokonany zgodnie z postanowieniami § 1 ust. 1 i § 2 ust. 2 umowy nr 249/09 z dnia 21 października 2009 r.

do Dyrektora Delegatury NIK w Opolu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków 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.