



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.001.02.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@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 Opolu
Kontroler	Damian Mielcarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99116 z dnia 15 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, ul. Piastowska 14, 45-082 Opole ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Buła, Marszałek Województwa Opolskiego ² (dowód: akta kontroli, str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Województwo Opolskie w pełnym zakresie oraz w ustalonym terminie wykorzystало dotację celową z budżetu państwa na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi⁴. Na podstawie zbadanego w trakcie kontroli zadania finansowanego ze środków tej dotacji ustalono, iż środki finansowe otrzymane na ten cel zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, w tym również w zakresie osiągnięcia zakładanych efektów realizacji zadania. Ponadto Województwo Opolskie zapewniło wymagany finansowy wkład własny, a także terminowo składało Wojewodzie Opolskiemu sprawozdania merytoryczne z realizacji poszczególnych zadań oraz wykorzystanych na ich realizację kwot dotacji.

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Marszałek.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Dalej: dotacja na drogi wojewódzkie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1. W dniu 19 maja 2015 r. zawarta została umowa nr DIG.042.33.2015 pomiędzy Wojewodą Opolskim a Województwem Opolskim w sprawie *przekazywania środków z rezerwy celowej budżetu państwa na 2015 rok przeznaczonej na dotację na drogi wojewódzkie*. Zgodnie z zapisami § 1 tej umowy, Wojewoda, działając w oparciu o art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁵ oraz art. 70c ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*⁶ zobowiązał się przekazać w 2015 r. na rzecz Województwa Opolskiego środki *dotacji na drogi wojewódzkie* w kwocie 24 930 111 zł, z tego z przeznaczeniem na wydatki majątkowe kwotę 7 370 000 zł, a na wydatki bieżące 17 560 111 zł. Województwo Opolskie zobowiązało się natomiast do wniesienia wkładu własnego w kwocie nie mniejszej niż 508 777,77 zł, co stanowiło nie mniej niż 2% wartości realizowanych zadań, z przeznaczeniem na wydatki bieżące (358 369,61 zł) oraz wydatki majątkowe (150 408,16 zł).

Ww. umowa zawierała elementy wskazane w art. 150 ustawy o *finansach publicznych*, tj. szczegółowy opis zadania; cel i wysokość udzielonej dotacji; termin wykorzystania środków, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia 2015 r.; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania oraz tryb kontroli wykonania zadania.

(dowód: akta kontroli, str. 35-54)

Środki z budżetu państwa w ramach realizacji ww. umowy były przekazywane do Urzędu w kwotach i terminach umożliwiających pełne i terminowe wykonanie zadania. Wojewoda Opolski przekazywał środki *dotacji na drogi wojewódzkie* na podstawie składanych przez Departament Infrastruktury i Gospodarki UMWO (DIG) wniosków. Środki z dotacji zostały przekazane do Urzędu w siedmiu transzach, tj. w dniach: 3 lipca, 6 sierpnia, 22 września, 24 listopada, 3 grudnia, 28 grudnia i 29 grudnia 2015 r., z zachowaniem zasad wskazanych w § 3 ust. 2 umowy⁷. W przypadku jednego wniosku z dnia 30 października 2015 r., skorygowanego w dniu 3 listopada oraz w dniu 12 listopada 2015 r. środki finansowe zostały przekazane w ósmym dniu roboczym, co jednak nie wpłynęło negatywnie na realizację zadania.

(dowód: akta kontroli, str. 41-54, 350-351, 379-511)

2. W trakcie roku budżetowego nie wystąpiły przypadki blokowania wydatków z *dotacji na drogi wojewódzkie*. Nie wystąpiła także konieczność zmniejszenia kosztów zadań przewidzianych do realizacji w ramach danej transzy dofinansowania z budżetu państwa, ani też nie było przypadków niewydatkowania części lub całości środków otrzymanych we wcześniejszych transzach. Zastępca Dyrektora DIG wyjaśnił, że w 2015 roku *nie zanoutowano przypadków przekroczenia środków pobranych na realizację poszczególnych zadań. W celu uniknięcia takich sytuacji dokonywano, zgodnie z zapisami umowy zawartej pomiędzy Wojewodą Opolskim a Województwem Opolskim, aktualizacji załączników, z których wynikały kwoty przeznaczone na poszczególne zadania. W przypadku ewentualnych wątpliwości*

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 198.

⁷ W ciągu 7 dni roboczych od otrzymania prawidłowo sporządzonego wniosku.

przedstawiono pisemne wyjaśnienia dotyczące poszczególnych propozycji wydatków ze środków dotacji.

(dowód: akta kontroli, str. 41-54, 345-351, 379-511)

3. W Urzędzie została wyodrębniona ewidencja księgowa środków otrzymanych z dotacji na drogi wojewódzkie. W jednostce bezpośrednio wykorzystującej badaną dotację - Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Opolu⁸ - wyodrębniono natomiast ewidencję wydatków dofinansowanych z tych środków. Powyższe spełniało wymogi wynikające z § 4 ust. 2 zawartej umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 41-54, 351-378)

4. Beneficjent przedłożył Wojewodzie Opolskiemu dwukrotnie półroczne analizy (sprawozdania) z wykonania dotacji na drogi wojewódzkie, tj. w dniach 31 lipca 2015 r. oraz 29 stycznia 2016 r. Przedłożył także, w dniu 29 stycznia 2016 r., roczną analizę (sprawozdanie) z wykorzystania dotacji na drogi wojewódzkie. Powyższe wypełniało wymogi § 5 ust. 1 i 2 zawartej z Wojewodą Opolskim umowy.

W dniu 11 marca 2016 r. kontrolowana jednostka przedłożyła (na wniosek Wojewody Opolskiego) korektę analizy za II półrocze oraz analizy rocznej. Korekty te dotyczyły uszczegółowienia części opisowych tych analiz, jak też dołączenia dodatkowych dokumentów. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli (14 marca 2016 r.), do Urzędu nie wpłynęła informacja o zatwierdzeniu rozliczenia (analizy) przez Wojewodę Opolskiego.

(dowód: akta kontroli, str. 41-131)

5. Otrzymana z budżetu państwa przez Województwo Opolskie dotacja na drogi wojewódzkie w łącznej kwocie 24 930 111 zł została wykorzystana w pełnej wysokości, a za zrealizowane zadania dokonano zapłaty.

(dowód: akta kontroli, str. 41-131, 352-378)

6. Prawidłowość wykorzystania przez Województwo Opolskie ww. dotacji oraz realizację zadań wynikających z zawartej w tym zakresie umowy, sprawdzono na podstawie wykonania zadania o nazwie *Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 378 w miejscowości Gnojna na odcinku km 12+604-16+089*⁹. Na jego realizację wydatkowano w 2015 r. łącznie 3 555 776,11 zł, z czego kwota 3 484 660 zł (98%) pochodziła ze środków dotacji na drogi wojewódzkie, a 71 116,11 zł (2%) ze środków własnych Województwa Opolskiego. Wskazany powyżej sposób finansowania zadania *Przebudowy drogi wojewódzkiej nr 378* odpowiadał zasadom określonym w § 1 ust. 1 i ust. 2 umowy o dotację na drogi wojewódzkie. Zgodnie z zapisami § 1 ust. 3 ww. umowy ww. zadanie bezpośrednio realizował ZDW.

(dowód: akta kontroli, str. 41-54, 91-131, 352-378)

Środki finansowe niezbędne do realizacji *Przebudowy drogi wojewódzkiej nr 378* określone zostały w kosztorysie inwestorskim z 24 kwietnia 2015 r. sporządzonym przez ZDW, a szacunki te stanowiły podstawę wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (wartość kosztorysowa robót netto określona została na 3 038 876,94 zł¹⁰). Wniosek o wszczęcie procedury udzielenia zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, Dyrektor ZDW zatwierdził w dniu 5 maja 2015 r., a wykonawca został wybrany w wyniku prawidłowo przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w ww.

⁸ Dalej: ZDW.

⁹ Dalej: *Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 378*. Wyboru zadania do kontroli dokonano w sposób celowy. Na realizację zadania wydatkowano najwyższą kwotę, spośród wszystkich wydatków inwestycyjnych realizowanych z badanej dotacji na drogi wojewódzkie, a wydatkowane środki 3 484 660 zł stanowiły 14% łącznej kwoty badanej dotacji na drogi wojewódzkie. Zadanie to zostało ujęte w poz. nr 13 załącznika nr 1 Wydatki inwestycyjne do umowy o dotację na drogi wojewódzkie.

¹⁰ Brutto na 89 046,10 zł.

trybie. Postępowanie przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹¹, w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji, a wszystkie czynności w ramach tego postępowania zostały rzetelnie udokumentowane na obowiązujących formularzach. W postępowaniu złożono dziewięć ofert, z których została wybrana jedna – jako najkorzystniejsza – w oparciu o kryteria oceny ofert określone w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Zawarte w umowie warunki, ustalone z podmiotem realizującym zamówienie publiczne, w zakresie ceny, sposobu zapłaty, terminu realizacji i kar umownych były zgodne z warunkami określonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Koszt realizacji całego zadania ustalony został w umowie zawartej z wykonawcą (12 czerwca 2015 r.) na kwotę brutto 2 623 040,31 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 136-268)

ZDW zawarł w dniu 11 sierpnia 2015 r. z wykonawcą *Przebudowy drogi wojewódzkiej nr 378* aneks do umowy, ustalając w nim ostateczne wynagrodzenie wykonawcy na kwotę 3 469 349,48 zł. Zmiana wysokości wynagrodzenia wynikała z konieczności wprowadzenia robót zamiennych oraz zaniechania części pierwotnie zaplanowanych robót, co określone zostało w protokołach konieczności z 17 i 31 lipca 2015 r. Wykonawca zgłosił zakończenie robót w dniu 12 października 2015 r., tj. w terminie zgodnym z zawartą umową (4 miesiące od daty jej podpisania).

(dowód: akta kontroli, str. 248-308)

Na drodze wojewódzkiej nr 378, wykonano także prace związane z poprawą odwodnienia oraz oznakowania pionowego i poziomego, mające na celu poprawę bezpieczeństwa użytkowników drogi. Na podstawie sporządzonego w ZDW kosztorysu inwestorskiego z 11 grudnia 2015 r. oszacowano wartość kosztorysową tych robót netto (bez podatku VAT) na 72 395,20 zł¹². W związku z oszacowaniem zamówienia na wartość poniżej 30 000 euro, na podstawie art. 4 pkt 8 *Prawa zamówień publicznych*, ZDW nie stosowało w tym postępowaniu przepisów ww. ustawy. W wyniku przeprowadzonego natomiast rozeznania rynku (skierowanie zaproszenia do składania ofert do trzech wykonawców) dokonano wyboru wykonawcy robót za cenę 86 426,63 zł, a umowę w tym zakresie zawarto w dniu 18 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 309-344)

W ramach tego zadania dokonano m.in.: przebudowy warstw konstrukcyjnych drogi na odcinku 3,49 km, wzmocnienia i przebudowy poboczy, poszerzenia jezdni do 5,50 m, przebudowy chodników, regulacji rowów odwadniających oraz montażu elementów odwodnienia pasa drogowego, poprawy oznakowania pionowego i poziomego drogi. Zakres rzeczowy i jakościowy wykonanych robót zgodny był z ww. umowami, kosztorysami ofertowymi i specyfikacją techniczną, co zostało potwierdzone przez komisję dokonującą odbiorów częściowych robót¹³ oraz końcowych z dnia 26 października 2015 r. oraz z dnia 24 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 136-349)

Przeprowadzone w toku kontroli oględziny potwierdziły realizację przedmiotowej inwestycji w planowanym zakresie, a w szczególności wykonanie: nowej nawierzchni drogi, nowego (przebudowanego) chodnika, odwodnienia drogi, oznakowania poziomego i pionowego.

(dowód: akta kontroli, str. 512-522)

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164, dalej: *Prawo zamówień publicznych*.

¹² Brutto na 3 737 818,64 zł.

¹³ Z dnia 28 sierpnia 2015 r. oraz z dnia 28 września 2015 r.

7. Przekazane środki *dotacji na drogi wojewódzkie* przyczyniły się do poprawy stanu technicznego dróg (w tym również chodników), a także do poprawy bezpieczeństwa ich użytkowników. Efektem rzeczowym zadań zrealizowanych w ramach środków ww. dotacji celowej było m.in. wyremontowane nawierzchnie jezdni o powierzchni 51 304 m² oraz chodników o powierzchni 952,10 m²; przebudowane drogi i chodniki o łącznej długości odpowiednio 5,2 km oraz 3,09 km; pielęgnacja zieleni w ciągu pasa drogowego o łącznej powierzchni 12 324 218 m²; przeprowadzenie pomiaru ruchu na całej sieci dróg wojewódzkich.

(dowód: akta kontroli, str. 91-131, 345-349)

W Urzędzie analizowano rezultaty wynikające z realizacji zadań w ramach *dotacji na drogi wojewódzkie*. Jej efekty przedstawiano Wojewodzie Opolskiemu w dwóch półrocznych oraz w rocznej analizie z wykonania dotacji celowej. Zastępca Dyrektora DIG, w odniesieniu do analizowania rezultatów oraz podejmowanych działań zmierzających do poprawy jakości i efektywności realizowanych zadań wyjaśnił także, że *budowa, remonty, utrzymanie, ochrona i zarządzanie drogami wojewódzkimi jest zadaniem własnym województwa i powinno być finansowane z dochodów rozporządzalnych województwa, które stanowią głównie udziały w podatkach dochodowych PIT i CIT oraz subwencje. W 2014 r. ustawą z dnia 23 października o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dokonano zmiany w sposobie naliczania wpłat województw do budżetu państwa i ich rozdysponowania poprzez subwencję regionalną dla województw. Spowodowało to znaczne obniżenie subwencji regionalnej dla województw na 2015 r. Ujęcie w ustawie budżetowej na 2015 r. dotacji celowej na drogi województwie nie spowodowało w żaden sposób zwiększenia środków województw, w tym również województwa opolskiego, na finansowanie dróg wojewódzkich. Tym samym dotacja ta nie mogła wpłynąć na możliwości finansowe województwa. Zamiana subwencji regionalnej na dotację drogową miała również negatywny wpływ na płynność finansową budżetu województwa opolskiego. Subwencję regionalną województwo opolskie otrzymuje w 12 równych ratach do 25 każdego miesiąca. Środki z rezerwy celowej budżetu państwa na 2015 r. mogły natomiast zostać uruchomione dopiero po uchwaleniu ustawy budżetowej na 2015 r. i podpisaniu stosownej umowy z Wojewodą Opolskim, co nastąpiło 19 maja 2015 r. Do tego czasu województwo opolskie finansowało wydatki drogowe z innych dochodów własnych i przejściowego kredytu w rachunku bieżącym.*

(dowód: akta kontroli, str. 55-131, 345-349)

8. W 2015 r. oraz do 29 lutego 2016 r., Wojewoda Opolski nie przeprowadzał na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o *kontroli w administracji rządowej*¹⁴ ani w Urzędzie ani też w ZDW kontroli wykorzystania *dotacji na drogi wojewódzkie*.

(dowód: akta kontroli, str. 345-349)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹⁵ 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 Opolu.

Opole, dnia 24 marca 2016 r.

Kontroler
Damian Mielcarek
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor
Iwona Zyman

.....
podpis

.....
podpis

¹⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.