



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.001.11.2018
I/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli I/18/001 – Wykorzystanie środków z budżetu państwa przekazanych wybranym jednostkom samorządu terytorialnego przez Wojewodę Podkarpackiego w 2017 r. na realizację zadań inwestycyjnych.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler Władysław Tabasz, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/40/2018 z dnia 26 lutego 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Starostwo Powiatowe w Krośnie, ul. Bieszczadzka 1, 34-400 Krosno.

Kierownik jednostki kontrolowanej Jan Juszcak, Starosta Krośnieński (od dnia 1 grudnia 2014 r.)

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocen ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykorzystanie przez Powiat Krośnieński² środków z dotacji celowej przekazanej na realizację zadania inwestycyjnego objętego kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wniosek o dotację na zadanie inwestycyjne pn. „Przebudowa dróg powiatowych Nr 2002R Iwonicz Wieś - Iwonicz Zdrój w km 0+050 - 5+234 i nr 1976R Krosno – Rogi - Iwonicz w km 11+360 - 12+277 w miejscowościach Iwonicz Zdrój i Iwonicz”, został sporządzony rzetelnie i spełniał wymagania formalne. Wszystkie zrealizowane roboty mieściły się w katalogu kosztów przewidzianych do dofinansowania.

Ewidencja księgową dotyczącą zadania dofinansowanego dotacją była prowadzona zgodnie z art. 152 ust 1 ustawy o finansach publicznych³, zapisami umowy dotacji oraz przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁴.

Przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadania pn. „Przebudowa dróg powiatowych Nr 2002R Iwonicz Wieś - Iwonicz Zdrój w km 0+050 - 5+234 i nr 1976R Krosno-Rogi-Iwonicz w km 11+360 - 12+277 w miejscowościach Iwonicz Zdrój i Iwonicz” w trybie przetargu nieograniczonego, zapewniło właściwy sposób wyboru wykonawcy i prawidłową realizację zadania.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dalej: Powiat.

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077).

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r., poz. 760).

Realizacja ww. inwestycji oraz jej rozliczenie nastąpiło w terminie określonym w umowie dotacji, a końcowe rozliczenie zawierało wszystkie wymagane umową elementy i załączniki, sporządzone w oparciu o rzetelne dane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rodzaj, wartość i charakter zadania inwestycyjnego

Opis stanu
faktycznego

Starostwo Powiatowe w Krośnie otrzymało w 2017 roku dotację od Wojewody Podkarpackiego, w kwocie 2.446.497 zł, na wykonanie przebudowy dróg powiatowych Nr 2002R Iwonicz Wieś - Iwonicz Zdrój w km 0+050 - 5+234 i nr 1976R Krosno-Rogi-Iwonicz w km 11+360 - 12+277 w miejscowościach Iwonicz Zdrój i Iwonicz.

Wartość zadania w roku 2017 wyniosła 5.330.977,19 zł, na którą składały się: środki z dotacji w kwocie 2.446.497 zł (co stanowiło 49,2% udziału w kosztach kwalifikowanych zadania poniesionego w 2017 r.), środki własne Powiatu w kwocie 2.446.498,90 zł. (z uwzględnieniem wkładu finansowego Gminy Iwonicz Zdrój jako tzw. Partnera - w kwocie 1.500.000 zł) na pokrycie kosztów kwalifikowanych oraz środki własne Powiatu na pokrycie kosztów niekwalifikowanych (roboty dodatkowe) w kwocie 437.981,29 zł.

Środki finansowe przyznanej dotacji sklasyfikowano do działu 600 – transport i łączność, rozdział 60014 – drogi publiczne i powiatowe § 6430 – dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizacja inwestycji i zakupów inwestycyjnych własnych powiatu.

Zadanie realizowano w okresie od maja do listopada 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 4-70)

2. Rzetelność wniosku o przyznanie dotacji

W odpowiedzi na konkurs ogłoszony przez Wojewodę Podkarpackiego o naborze wniosków w ramach programu wieloletniego pn.: „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019” w dniu 15 września 2016 r., Powiat złożył wniosek o dofinansowanie projektu pn. „Przebudowa dróg powiatowych Nr 2002R Iwonicz Wieś - Iwonicz Zdrój w km 0+050 - 5+234 i nr 1976R Krosno-Rogi-Iwonicz w km 11+360 - 12+277 w miejscowościach Iwonicz Zdrój i Iwonicz”.

Wniosek zawierał dane identyfikacyjne Powiatu oraz nazwę zadania, rodzaj i długość odcinka drogi objętej przebudową, kwotę wkładu własnego wynoszącą 2.900.000 zł, kwotę wnioskowanej dotacji (2.900.000 zł) oraz wskaźnik udziału dotacji w kosztach zadania (50%). Ponadto wniosek zawierał szczegółowy opis zadania w tym m.in. harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji zadania. W harmonogramie rzeczowo-finansowym określono elementy i rodzaje robót oraz koszty kwalifikowane i termin realizacji. Przyjęto następujący zakres robót:

- a) roboty przygotowawcze, objazdy, przejazdy, roboty porządkowe;
- b) roboty rozbiórkowe;
- c) roboty ziemne;
- d) odwodnienie korpusu drogowego;
- e) podbudowy;
- f) nawierzchnie;
- g) roboty wykończeniowe;
- h) oznakowanie dróg i urządzenia BRD;
- i) elementy ulic (budowa i przebudowa chodników);
- j) roboty inne.

Wniosek zawierał uzasadnienie merytoryczne planowanej inwestycji. Do wniosku dołączono kopię zgłoszenia o *przystąpieniu do budowy/wykonywania robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę*, z dnia 26 sierpnia 2016 r. oraz inne dokumenty określające m.in. nazwę i numer rachunku bankowego, osoby upoważnione do udzielania wyjaśnień, oświadczenie wnioskodawcy dotyczące obowiązków, jakie wynikają w związku z realizacją zadania objętego wnioskiem. Wysokość wnioskowanej dotacji ustalono w oparciu o kosztorys inwestorski z dnia 15 sierpnia 2016 r., sporządzony na etapie opracowania dokumentacji projektowej, w którym zakładana wartość zadania miała wynieść 5.800.000 zł brutto, w tym wszystkie koszty określono jako kwalifikowane.

Na realizację zadania objętego dotacją Powiat zapewnił środki własne w uchwale budżetowej na 2017 r. z dnia 28 grudnia 2016 r. - dział 600 – transport i łączność, rozdział 60014 drogi publiczne powiatowe, § 6050 wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych.

Dane we wniosku o dotację, dotyczące wysokości wkładu własnego Powiatu, parametrów technicznych inwestycji i harmonogramu rzeczowo – finansowego nie były zmieniane lub korygowane. Kwota wnioskowanej dotacji nie przekraczała 50% kosztów realizacji zadania.

Pismem z dnia 3 stycznia 2017 r. Wojewoda Podkarpacki poinformował, że wniosek o dotację uzyskał pozytywną ocenę i został umieszczony na ostatecznej liście rankingowej projektów oraz na liście wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 6-16, 21-35, 42-82)

3. Prawidłowość formalna udzielonej dotacji

Dotacja na dofinansowanie realizacji zadania pn.: „Przebudowa dróg powiatowych Nr 2002R Iwonicz Wieś - Iwonicz Zdrój w km 0+050 - 5+234 i nr 1976R Krosno-Rogi-Iwonicz w km 11+360 - 12+277 w miejscowościach Iwonicz Zdrój i Iwonicz”, została przyznana dla inwestycji liniowej (drogi wraz ze zjazdami) i udzielona w wysokości do 50% udziału w kosztach kwalifikowanych ww. zadania.

Dotacje przyznano w oparciu o umowę Nr PRDP – 18/2017, z dnia 6 kwietnia 2017 r. o przekazanie środków budżetowych dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie ww. zadania, realizowanego w ramach wieloletniego Programu, zawartą pomiędzy Wojewodą Podkarpackim a Powiatem. W okresie obowiązywania ww. umowa nie była zmieniana. Rzeczywista wysokość dotacji określona w umowie z Wojewodą Podkarpackim z dnia 6 kwietnia 2017 r. (po rozstrzygnięciu przetargu) wyniosła 2.446.497 zł.

(dowód: akta kontroli str. 4-16, 36-41)

4. Prawidłowość ewidencjonowania dotacji

Dotacja udzielona na dofinansowanie zadania była ujęta w planie finansowym Powiatu na 2017 r. po stronie dochodów w kwocie łącznej 5.900.000 zł (w dziale 600 - transport i łączność, rozdział 60014 – drogi publiczne powiatowe § 6430 – dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych własnych powiatu oraz po stronie wydatków działu 600, rozdziału 60014, § 6050 wydatki inwestycyjne) – zgodnie z art. 235 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W Starostwie prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową środków otrzymanych z dotacji, oraz wydatków dokonywanych z tych środków.

(dowód: akta kontroli str. 42-70 i 83-95)

5. Prawdliwość udzielania zamówień publicznych

Powiat, w ramach realizacji inwestycji, przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych w trybie przetargu nieograniczonego. Oszacowanie wartości zamówienia nastąpiło na podstawie kosztorysu inwestorskiego, w którym koszt ogólny, ww. zadania wynosił 5.800.000 zł. Zakres i rodzaj prac wyszczególniony w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz harmonogramie rzeczowo-finansowym zadania odpowiadał zakresowi i rodzajowi prac wykazanych w kosztorysie inwestorskim z dnia 15 września 2016 r. i nie był zmieniany w okresie realizacji ww. inwestycji.

Wszczynając postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, zamieszczono ogłoszenie w siedzibie Starostwa (w dniach od 3 do 22 lutego 2017 r.) oraz na stronie internetowej Powiatu i w Biuletynie Zamówień Publicznych (opublikowane w dniu 3 lutego 2017 r.). Powiat publikował również sporządzane trzykrotnie wyjaśnienia i modyfikacje SIWZ, przygotowywane na wniosek oferentów.

W wyniku ogłoszenia o zamówieniu, oferty złożyło trzech oferentów. W wyniku oceny ofert dokonanej w dniu 22 lutego 2017 r. przez komisję przetargową wybrano ofertę za cenę 4.892.995,90 zł brutto, uznając ją za najkorzystniejszą ze względu na bilans punktowy ustalony w oparciu o kryteria ceny oraz okresu gwarancji. Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty przekazano wyłonionemu wykonawcy i pozostałym oferentom w dniu 28 lutego 2017 r. (pisemnie i w formie elektronicznej). Od wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie wniesiono odwołania. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 15 marca 2017 r. pod nr 43751-2017.

W dniu 14 marca 2017 r. z wykonawcą zawarto umowę I.24-RIZ/2017, na warunkach określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia i przedstawionej ofercie, ustalając termin realizacji zamówienia do dnia 30 września 2017 r. i wynagrodzenia wg oferty w kwocie 4.892.995,90 zł.

W dniu 25 maja 2017 r. strony umowy podpisały aneks zwiększający zakres robót o roboty dodatkowe i zwiększający wynagrodzenie dla Wykonawcy o kwotę 437.981,29 zł, do kwoty łącznej 5.330.977,19 zł.

Konieczność wykonania robót dodatkowych została określona w *protokole konieczności wykonania robót dodatkowych*, spisany w dniu 28 kwietnia 2017 r. Uzasadnieniem do zlecenia robót dodatkowych było ustalenie w ww. protokole, że: *Stan drogi ujawniony po rozpoczęciu robót odbiegał od założeń przyjętych w projekcie. Niekorzystne warunki atmosferyczne podczas ostatniego okresu zimowego spowodowały znaczną deformację nawierzchni i wykonanie na takim podłożu jedynie warstw bitumicznych spowoduje bardzo szybkie przeniesienie uszkodzeń i konieczność wykonania napraw już w okresie gwarancyjnym. Nastąpiła także nie przewidziana w projekcie degradacja odcinka chodnika, który wymagał przebudowy przed położeniem masy bitumicznej.* Wykonawca przedłożył kosztorys robót dodatkowych na wartość 437.981,29 zł.

(dowód: akta kontroli str. 6-16, 96-226)

6. Kwalifikowalność kosztów poniesionych w ramach realizacji zadania i prawidłowość ich udokumentowania

Harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji inwestycji pn. „Przebudowa dróg powiatowych Nr 2002R Iwonicz Wieś - Iwonicz Zdrój w km 0+050 - 5+234 i nr 1976R Krosno-Rogi-Iwonicz w km 11+360 - 12+277 w miejscowościach Iwonicz

Zdrój i Iwonicz”, obejmował 14 elementów i rodzajów robót, z czego wszystkie zaliczone zostały do kosztów kwalifikowalnych w kwocie 4.892.995,9 zł. Wydatku na realizację ww. zadania dokonano na podstawie faktury nr 191/6/772/2017 z 10 października 2017 r.

Faktura została opisana poprzez wskazanie: rodzaju wydatku w ramach działu, rozdziału i paragrafu, zgodności prac z zawartą umową, określenie kwalifikowalności kosztów wykonanych prac. W opisie faktury wskazano źródła finansowania, tj.: dotacja z rezerwy celowej budżetu państwa w wysokości 2.446.497 zł oraz środki własne Powiatu w wysokości 2.446.498,90 zł. Wykazano także składnik wartości faktury spowodowany robotami dodatkowymi (środki własne – niekwalifikowane) w wysokości 437.981,29 zł.

Faktura została sprawdzona pod względem formalnym, merytorycznym i rachunkowym.

Podkarpacki Urząd Wojewódzki przekazał dotację na rachunek bankowy Powiatu w dniu 27 października 2017 r., a zapłaty na rzecz Wykonawcy dokonano w dniu 30 października 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 6-16, 71, 227-238)

7. Rzetelność dokumentowania uzyskanych efektów rzeczowych

Zakres rzeczowy zadania przyjęty do rozliczenia dotacji nie został zmniejszony w stosunku do zakresu wynikającego z umowy dotacji. Nie stwierdzono rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym, a efektami rzeczowymi wynikającymi z protokołu końcowego odbioru robót. W przypadku „robót zakrytych” zachowana dokumentacja techniczno-fotograficzna zobrazowała poszczególne etapy prac.

Protokołem odbioru z dnia 9 października 2017 r. komisja powołana przez Starostę Krośnieńskiego dokonała końcowego odbioru robót zadania inwestycyjnego stwierdzając, iż prace zostały wykonane prawidłowo i bez usterek. Wartość umowna robót wynosiła 5.330.977,19 zł, a zaplanowane roboty wykonano w okresie od 14 marca do 30 września 2017 r., tj. zgodnie z umową nr I.24-RIZ/2017. Wykonawca udzielił zamawiającemu gwarancji na wykonane roboty na okres 73 miesięcy licząc od dnia podpisania protokołu odbioru.

W wyniku oględzin przeprowadzonych w dniu 8 i 9 marca 2018 r. ustalono, iż droga powiatowa nr 2002R Iwonicz – Iwonicz – Zdrój została przebudowana na całej długości, łącznie 5184 mb. W ramach zadania wykonano: wzmocnienie nawierzchni, przebudowę istniejącego chodnika, przebudowę sześciu przystanków autobusowych, przebudowę skrzyżowania z drogą gminną, budowę trzech oznakowań aktywnych na przejściach dla pieszych.

Droga powiatowa nr 1976R Krosno – Rogi – Iwonicz została przebudowana na odcinku 920 mb. W ramach inwestycji wykonano całkowitą wymianę konstrukcji nawierzchni, przebudowano chodnik na długości 739 mb, wybudowano nowy chodnik na długości 1319 mb, przebudowano skrzyżowanie z drogą gminną w formie ronda, zamontowano inteligentne oświetlenie oraz wybudowano przejścia dla pieszych.

Nie stwierdzono rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym, a efektami rzeczowymi zaplanowanymi w projekcie i wynikającymi z protokołu końcowego odbioru robót.

W okresie realizacji inwestycji zakres rzeczowy zadania nie był zmieniony w stosunku do zakresu wynikającego z umowy dotacji. Roboty dodatkowe zostały sfinansowane ze środków własnych Powiatu.

Przebudowane odcinki dróg, tj. nr 1976R i nr 2002R, objęte ww. zadaniem w m. Iwonicz Zdrój i Iwonicz zostały przyjęte do ewidencji środków trwałych w dniu 24 listopada 2017 r., karta nr OT-B/195, nr inwentarzowy 22-220/ŚT-0894 oraz karta OT-B/194, nr inwentarzowy 22-220/ŚT-0893.

(dowód: akta kontroli str. 211-220, 229-230, 239-265)

8. Prawdliwość rozliczenia dotacji z Wojewodą Podkarpackim

Inwestycja pn. „Przebudowa dróg powiatowych Nr 2002R Iwonicz Wieś - Iwonicz Zdrój w km 0+050 - 5+234 i nr 1976R Krosno-Rogi-Iwonicz w km 11+360 - 12+277 w miejscowościach Iwonicz Zdrój i Iwonicz” nie była przedmiotem kontroli Wojewody Podkarpackiego, a wszystkie wydatki w ramach tej inwestycji zostały zrealizowane na podstawie faktury wystawionej w dniu 1 października 2017 r.

Rozliczenia dotacji dokonano w dniu 31 października 2017 r. sporządzając „sprawozdanie – rozliczenie końcowe z wykorzystania środków przyznanych w 2017 r. z rezerwy celowej budżetu państwa”. Sprawozdanie zawierało kopię faktury opisanej i sprawdzonej pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym. Podkarpacki Urząd Wojewódzki dokonał potwierdzenia przyjęcia rozliczenia w dniu 3 listopada 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 266-274)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

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 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 Rzeszowie.

Rzeszów, dnia kwietnia 2018 r.

Kontroler
Władysław Tabasz
Doradca prawny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
Podpis

.....
podpis