



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.001.07.2018
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/33/2018 z dnia 9.01.2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Kołaczycach, Rynek 1, 38-213 Kołaczyce.

Kierownik jednostki kontrolowanej Małgorzata Salacha, Burmistrz Kołaczyc (od 16 listopada 2014 r.)

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocen ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wydatkowanie dotacji przyznanej na realizację zadania inwestycyjnego, polegającego na Stabilizacji osuwiska wraz z odbudową drogi gminnej Kołaczyce – Granice - Sowina – Rzym – Folwark.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Dotacja została udzielona na realizację zadania polegającego na naprawie, odbudowie, stabilizacji i ulepszeniu infrastruktury publicznej zniszczonej, uszkodzonej bądź zagrożonej przez ruchy osuwiskowe ziemi. Gmina prawidłowo ujęła kwotę dotacji w planie finansowym i zagwarantowała udział własny na wymaganym poziomie. Poniesione nakłady były kwalifikowalne. We właściwym trybie udzielono zamówienia publicznego i sporządzono w tym zakresie niezbędną dokumentację. Zadbano o zgodność zakresu zadania przyjętego w kosztorysie inwestorskim z zapisami we wniosku o dotację i w umowie na wykonanie robót. Oględziny wykazały, że zrealizowano roboty zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym. Gmina w terminie i we właściwej formie złożyła do Wojewody Podkarpackiego rozliczenie z dotacji, które zostało przyjęte bez uwag.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Rodzaj, wartość i charakter zadania inwestycyjnego

Gmina Kołaczyce otrzymała w 2017 roku dotację z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na wykonanie prac w ramach zadania „Stabilizacja osuwiska wraz z odbudową drogi gminnej Kołaczyce – Granice - Sowina – Rzym – Folwark nr 113401R w km 6+600-6+950 w m. Sowina – II etap”.

Zakres niezbędnych robót geologicznych został określony w opracowaniu zleconym przez Gminę Kołaczyce do wykonania przez Agencję Technik Ekologicznych i Realizacji Inwestycji sp. z o.o. w Krakowie, przekazanym Gminie w październiku 2012 r.

Wartość całego zadania określono w kosztorysie inwestorskim z grudnia 2014 r. na 6.308.869,96 zł brutto. W toku przygotowań do likwidacji osuwiska prace podzielono na trzy etapy, w tym koszt II etapu realizowanego w 2017 r. określono na 1 610 604,36 zł (finalnie wydatkowano/zrealizowano 1 498 908,64 zł w tym z dotacji w kwocie 1 199 126 zł).

Etap I realizowano w roku 2016, zaś etap III pozostaje do realizacji w późniejszym terminie.

Dotacja na dofinansowanie II etapu została udzielona w ramach podziału środków na usuwanie skutków klęsk żywiołowych w 2017 r., na podstawie umowy zawartej w dniu 18 maja 2017 r. przez Wojewodę Podkarpackiego z Gminą Kołaczyce (Nr PUW/ŚR/6356/2/8/2017).

Dotacja została ujęta w ewidencji księgowej w dziale 600, rozdział 60078 § 6330.

(dowód: akta kontroli str. 4-49)

2. Rzetelność wniosku o przyznanie dotacji

Wniosek o dotację na stabilizację osuwiska wraz z odbudową drogi zniszczonej lub uszkodzonej w wyniku intensywnych opadów deszczu w 2010 roku, został złożony do Wojewody Podkarpackiego w dniu 26 kwietnia 2017 r. Zadanie zostało ujęte w promesie MSWiA¹ z dnia 23 lutego 2017 r., znak DOLiZK-II-0741-2-7/2016.

We wniosku określono następujący zakres prac mający na celu stabilizację osuwiska:

- a) roboty ziemne, wykonanie odwodnienia wglębnego skarpy (roboty ziemne, drenaż wiercony fi 100 mm wraz z wylotami, ścieki betonowe),
- b) formowanie i zagęszczanie nasypów, humusowanie i obsianie skarp,
- c) wykonanie konstrukcji oporowej (pale wiercone fi 500 mm dł. 18 m, zbrojone dwuteownikiem HEB 220, wypełnione betonem oraz mikropale fi 200 mm dł. 21 m, zbrojone i wypełnione betonem - oczepy żelbetowe pali).

W uzasadnieniu do wniosku podano, że wykonanie konstrukcji oporowej, odwodnienia skarpy oraz uregulowanie odprowadzenia wody pozwoli na skuteczne zabezpieczenie najbardziej zagrożonego terenu przed ruchami osuwiskowymi oraz wykonanie pozostałych prac przebudowy drogi w III etapie.

Wysokość dotacji oraz wkładu własnego do realizacji II etapu prac została skalkulowana na podstawie kosztorysu inwestorskiego z marca 2017 r.

Gmina zapewniła środki na wkład własny w planie finansowym na 2017 r., zwiększając dochody majątkowe uchwałą Rady Miejskiej z dnia 27 marca 2017 r., o kwotę 1 104 88,44 zł, z przeznaczeniem na usuwanie skutków klęsk żywiołowych – dział 600 rozdział 60078.

We wniosku określono zakres robót tożsamy z zakresem robót podanym w zamówieniu publicznym z dnia 19 kwietnia 2017 r. We wniosku zaplanowano rozpoczęcie robót na na dzień 10 maja 2017 r., a ich zakończenie na dzień 15 listopada 2017 r. oraz zakończenia całego zadania (z rozliczeniem końcowym realizacji zadania) na dzień 29 listopada 2017 r. Wartość prac objętych umową z wykonawcą określono na 1 498 908,64 zł, w tym zaangażowanie środków własnych na 299 782,64 zł (20% wartości kosztów zadania) oraz z dotacji z budżetu państwa na wartość 1 199 126 zł (80% wartości kosztów zadania).

¹ Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W zestawieniu rzeczowo-finansowym robót osuwiskowych do wykonania w 2017 r. podano: długość drogi do remontu 0,35 km, szerokość drogi 11-12 m, szerokość jezdni drogi 5,5 m.

Wniosek spełniał wymagania formalne, a załącznikami do wniosku były dokumenty wskazane w wytycznych MSWiA w sprawie zasad i trybu udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych polegających na naprawie, odbudowie, budowie, przeniesieniu, stabilizacji i ulepszeniu infrastruktury publicznej zniszczonej, uszkodzonej bądź zagrożonej przez ruchy osuwiskowe ziemi lub erozję brzegu morskiego.

W umowie dotacji oraz dokumentach związanych bezpośrednio z realizacją zadania, zakres przedmiotowy i czasowy realizacji zadania był tożsamy z wnioskiem.

Do wniosku dołączono kopię decyzji Starosty Jasielskiego z dnia 21 stycznia 2015 r. zatwierdzającej projekt budowlany, protokół z I sesji Rady Miejskiej z dnia 1 grudnia 2014 r., poświadczenie o wyborze Burmistrza Kołaczyc i powołaniu Skarbnika Gminy oraz oświadczenia Burmistrza i Skarbnika, iż zadanie (II etap prac) będące przedmiotem wniosku jest zadaniem własnym gminy i dotacja celowa z budżetu państwa zostanie zaksięgowana po stronie dochodów wg klasyfikacji: dział 600 rozdział 60078 paragraf 6330.

(dowód: akta kontroli str. 50-92 i 160-176)

3. Prawdliwość formalna udzielonej dotacji

Dotacja dla Gminy Kołaczycze została udzielona w wysokości odpowiadającej 80% kosztów realizacji zadania (udziału w kosztach kwalifikowanych ww. zadania), do której uprawniały przepisy zawarte w art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (u.f.p.)².

Koszty kwalifikowane obejmowały następujące elementy i rodzaje robót: wykonanie konstrukcji oporowej, roboty ziemne z wykonaniem odwodnienia wglębnego skarpy oraz formowanie i zagęszczanie nasypów z humusowaniem i obsianiem skarpy.

(dowód: akta kontroli str. 50-54, 81-86)

4. Prawdliwość ewidencjonowania dotacji

Zmiany w budżecie Gminy Kołaczycze zostały wprowadzone uchwałą Rady Miejskiej z dnia 27 marca 2017 r., na podstawie promesy wystawionej przez MSWiA w dniu 23 lutego 2017 r. Wydział Finansów i Budżetu Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie powiadomił w dniu 14 lipca 2017 r. Burmistrza Kołaczyc, że Minister Rozwoju i Finansów decyzją z dnia 12 lipca 2017 r. zwiększył plan wydatków budżetu państwa w dziale 600 w rozdziale 60078, z adnotacją, że decyzja ta uprawnia do wprowadzenia zmian w budżecie Gminy.

Kwota przyznanej dotacji została zaewidencjonowana w dziale 600 *Transport i łączność*, rozdział 60078 *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych*, paragraf 6330 *Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych własnych gmin*.

Dotacja została zaewidencjonowana pod datą wpływu na rachunek budżetu Gminy Kołaczycze, na koncie 901 – *Dochody budżetu*, konto analityczne 901 600 60078 6300 – *Dotacje z budżetu państwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych*.

Wydatki poniesione na realizację zadania zostały zaewidencjonowane w dziale 600 rozdział 60078 paragraf 6050 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*, pod

²T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077.

datą 27 marca 2017 r., w kwocie łącznej 1 498 908,64 zł, w tym wyodrębnione wydatki ze środków budżetu państwa w kwocie 1 199 126 zł oraz środki własne gminy w kwocie 299 782,64 zł.

(dowód: akta kontroli str.51, 74-80, 177-178, 183-184, 217-226)

5. Prawdliwość udzielania zamówień publicznych

Podstawą udzielenia zamówienia na roboty związane z likwidacją osuwiska w miejscowości Sowina był kosztorys inwestorski na etap II zadania pn. Stabilizacja osuwiska wraz z odbudową drogi gminnej Kołaczyce-Granice-Sowina-Rzym-Folwark nr 113401 R w km 6+600-6+950 w miejscowości Sowina.

Kosztorys określał wartość prac branży konstrukcyjnej (wykopy, nawierthy, zbrojenie betonowanie) z odwodnieniem i uporządkowaniem skarpy, na kwotę 1 309 434,44 zł netto.

Gmina ogłosiła przetarg nieograniczony na wykonanie przedmiotowych prac, zamieszczając informację w www.bip.kolaczyce.pl w dniu 23 marca 2017 r. W Biuletynie Zamówień Publicznych UZP ujęto przedmiotowy przetarg pod nr 49832-2017. Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia zatwierdzona w dniu 23 marca 2017 r. przez Burmistrza Kołaczyc zawierała warunki zgodne z kosztorysem inwestorskim.

Zakres przedmiotowy inwestycji, wynikający z kosztorysu inwestorskiego, został podany w umowie dotacji z dnia 18 maja 2017 r.

W trakcie realizacji zamówienia publicznego nie dokonywano dzielenia zamówienia na części.

Dwukrotnie Gmina dokonywała modyfikacji treści SIWZ, w tym: 1) zamieniono na stronie internetowej Zamawiającego załącznik nr 6 SIWZ, uszczegóławiając dane technologiczne robót; 2) wyjaśniono treść SIWZ poprzez odpowiedzi na pytania zadane przez potencjalnych oferentów.

(dowód: akta kontroli str. 81-129)

W dniu 19 kwietnia 2017 r. sporządzono protokół postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, z którego wynikało, iż do upływu terminu składania ofert złożono pięć kompletnych ofert.

Do oceny ofert nie powoływano komisji przetargowej, w myśl art. 19 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*³, tj. w sytuacji kiedy do robót budowlanych o wartości szacunkowej 5,225 mln euro, powołanie komisji przetargowej nie jest obligatoryjne.

Oceny ofert dokonano stosując kryteria przewidziane w rozdziale XV SIWZ, tj. 1) cena (koszt) wykonania całego zakresu zamówienia – znaczenie kryterium 60%; 2) gwarancja i rękojmia wykonanych robót – znaczenie kryterium 40%.

Wybór najkorzystniejszej oferty uzasadniono na piśmie. Wybrany oferent złożył wadium określone w rozdziale X SIWZ.

W trakcie realizacji zamówienia publicznego nie dokonywano zamówień dodatkowych lub uzupełniających (nie rozszerzano przedmiotu umowy na roboty).

Kosztorys ofertowy przedłożony przez wybranego oferenta określał wartość zadania na sumę 1 218 624,91 zł netto (brutto 1 498 908,64 zł), tj. wartość niższą o 90 810 zł od wartości określonej w kosztorysie inwestorskim.

(dowód: akta kontroli str. 130-144)

Urząd Miasta dysponował dokumentami złożonymi przez wybranego oferenta, wymaganymi wg SIWZ, w tym. m.in. wykazem robót budowlanych wykonanych w ciągu ostatnich 5 lat, poświadczeniami wykonania robót budowlanych, wykazem osób ze strony oferenta, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia.

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm.

Zamawiający bezpośrednio przed otwarciem ofert podał kwotę, jaką zamierza przeznaczyć na finansowanie zamówienia, tj. 1 647 570,00 zł brutto.

Wybrany oferent został powiadomiony przez Burmistrza Kołaczyc o wyborze najkorzystniejszej oferty pismem z dnia 12 kwietnia 2017 r.

Umowę o roboty budowlane zawarto z Wykonawcą w dniu 19 kwietnia 2017 r. na kwotę 1 218 624,91 zł netto powiększoną o podatek VAT (23%), tj. kwotę łączną 1 498 908,64 zł.

(dowód: akta kontroli str. 87-91, 145-159, 193-205)

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

Wydatki poniesione ze środków dotacji, a ujęte w fakturach z dnia 31 lipca 2017 r. – kwota 594 060 zł (kwota faktury 742 575,60 zł) oraz z dnia 7 listopada 2017 r. – kwota 605 066 zł (kwota faktury 756 333,04 zł), były kwalifikowalne. Rodzaj i zakres robót zostały ujęte w protokołach częściowego odbioru robót: z dnia 31 lipca 2017 r. i 7 listopada 2017 r. i były one tożsame z celami i nakładami wskazanymi we wniosku o dotację.

Wykonawca wystawił dwie faktury na wartość łączną 1 498 908,64 zł, z tego ze środków dotacji 1 199 126 zł.

Faktury zostały opisane przez osoby uprawnione, tj.: przez Inspektora Nadzoru potwierdzającego, że roboty ujęte w umowie oraz na fakturach były wykonane zgodnie z warunkami technicznymi i przyjęte w całości protokołem odbioru robót, a także przez pracownika merytorycznego potwierdzającego, iż zamówienie publiczne zrealizowano zgodnie z art. 39-46 ustawy *Prawo zamówień publicznych*, w trybie przetargu nieograniczonego. Sprawdzenia pod względem merytorycznym dokonał pracownik Urzędu Miasta ds. dróg, a pod względem formalnym i rachunkowym Skarbnik Gminy. Potwierdzenie zapłaty przelewem akceptował Skarbnik Gminy i Burmistrz Kołaczyc, a kwoty wykazane w opisie faktur zostały wykazane oddzielnie jako pochodzące ze środków dotacji i środków własnych.

Należność Wykonawcy z faktury częściowej za roboty, z dnia 31 lipca 2017 r., przelano w dniu 7 sierpnia 2017 r., a z faktury końcowej, z dnia 7 listopada 2017 r., przelano 24 listopada 2017 r.

Protokół rzeczowo-finansowy końcowego odbioru zadania sporządzono w dniu 7 listopada 2017 r., tj. na 8 dni przed terminem określonym w umowie. Protokół zawierał adnotację, że roboty zostały wykonane „szczegółowo wg zestawienia rzeczowo-finansowego robót do wykonania załączonego do wniosku o dotację oraz do umowy dotacyjnej”.

(dowód: akta kontroli str. 50-92 i 177-193)

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.

Gmina wywiązała się z obowiązku zawartego w paragrafie 6 pkt 5 umowy dotacji, o umieszczenie niezwłocznie po wykonaniu zadania, w miejscu ogólnodostępnym i dobrze widocznym, na obiekcie budowlanym, będącym przedmiotem zadania, przynajmniej jednej tablicy informacyjnej o dofinansowaniu zadania ze środków z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 43-92, 177-193, 206-214)

8. Prawidłowość rozliczenia dotacji z Wojewodą Podkarpackim

Burmistrz Kołaczyce przesłała do Wojewody Podkarpackiego, pismem z dnia 9 listopada 2017 r., wniosek o wypłatę dotacji z budżetu państwa na zadanie „Stabilizacja osuwiska wraz z odbudową drogi gminnej Kołaczyce – Granice - Sowina – Rzym – Folwark nr 113401R w km 6+600-6+950 w m. Sowina – II etap”. We wniosku potwierdzono dokonanie odbioru częściowych robót w dniach 31 lipca i 7 listopada 2017 r. oraz zawnioskowano o przekazanie dotacji w kwocie 1.199.126,00 zł, dołączając kopie faktur wystawionych przez Wykonawcę.

W dniu 21 listopada 2017 r. nastąpiło przekazanie środków w wnioskowanej wysokości przez Podkarpacki Urząd Wojewódzki na rzecz Urzędu Gminy Kołaczyce. Na rachunku Gminy Kołaczyce dotacja została zaksięgowana w dniu 22 listopada 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 215-223)

W dniu 28 listopada 2017 r. Urząd Miejski w Kołaczycach przesłał do Wojewody Podkarpackiego rozliczenie końcowe przedmiotowej dotacji z budżetu państwa, spełniając tym samym zawarty w umowie dotacji warunek całkowitego zakończenia zadania do dnia 29 listopada.

Rozliczenie zawierało wskazanie nazwy zadania, ogólny koszt zadania z rozbiem na środki z budżetu państwa i środki własne Gminy, ze wskazaniem procentowego ich udziału w wartości ogólnej oraz wykaz faktur zapłaconych na rzecz Wykonawcy zadania. Rozliczenie zostało podpisane przez upoważnione osoby, tj. Burmistrza Kołaczyce oraz Skarbnika Gminy.

Podkarpacki Urząd Wojewódzki dokonał potwierdzenia przyjęcia rozliczenia w dniu 30 listopada 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 224-227)

Ustalone
nieprawidłowości

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 marca 2018 r.

Kontroler
Władysław Tabasz
Doradca prawny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
Podpis

.....
podpis