



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.001.08.2018
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	Mariusz Twardowski, główny specjalista państwowej, upoważnienie do kontroli NR LRZ/30/2018 z dnia 22 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Stalowej Woli ¹ , 37-450 Stalowa Wola ul. Podleśna 15.
kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Zarzeczny, Starosta Powiatu Stalowowolskiego, od 28 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocen ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia² pozytywnie sposób wykorzystania przez Powiat Stalowowolski³ środków z budżetu państwa przeznaczonych na realizację inwestycji pod nazwą „Rozbudowa drogi powiatowej nr 1025R – ulicy Poniatowskiego w Stalowej Woli”.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ustalono, że wniosek o przyznanie dotacji został złożony zgodnie z wymogami Instrukcji wypełniania wniosków o dofinansowanie zadania w ramach programu wieloletniego pn. „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”. Wysokość dotacji i wkładu własnego została skalkulowana w oparciu o rzetelną dokumentację techniczną i kosztorys inwestorski. Zadanie zostało zrealizowane terminowo i w pełnym zakresie. Wydatki z budżetu państwa były realizowane w sposób kwalifikowany, zgodnie z podpisaną umową z Wojewodą Podkarpackim⁴. Wybór wykonawcy zadania odbył się z zachowaniem przepisów określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁵. Dotacja z budżetu państwa rozliczona została zgodnie z zawartą umową, terminowo, na podstawie faktur wykonawcy, w których był określony zakres rzeczowy wykonanych robót.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w Starostwie nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji księgowej wykorzystania środków z dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa na realizację zadania pn. „Rozbudowa drogi powiatowej nr 1025R – ulicy Poniatowskiego w Stalowej Woli”, co było niezgodne z art. 152 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁶. W ocenie NIK, nieprawidłowość ta nie miała wpływu na ogólną ocenę wykorzystania udzielonej dotacji.

¹ Dalej: Starostwo.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen; pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej: Powiat.

⁴ Dalej: Wojewoda.

⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm. – dalej: Pzp.

⁶ j.t. Dz.U. z 2017, poz. 2077.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rodzaj, wartość i charakter zadania inwestycyjnego.

Opis stanu
faktycznego

W kontroli ustalono, że zadanie inwestycyjne „Rozbudowa drogi powiatowej nr 1025R – ulicy Poniatowskiego w Stalowej Woli” zostało sfinansowane w 30,85 % z dotacji budżetu państwa, w ramach Programu wieloletniego rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019. W dniu 6 kwietnia 2017 r. Powiat zawarł z Wojewodą umowę Nr PRDP-25/2017 o przekazanie środków dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadania inwestycyjnego pn. „Rozbudowa drogi powiatowej nr 1025R – ulicy Poniatowskiego w Stalowej Woli” Do umowy tej sporządzono dwa aneksy (z dnia 6 listopada i z 8 grudnia 2017 r.), które dotyczyły terminu zakończenia zadania wg umowy podpisanej z wykonawcą robót.

Powiat uzyskał dotację z budżetu państwa w kwocie 3.000.000 zł, a środki własne j.s.t. wyniosły 6.724.633,69 zł.

Dotacja została sklasyfikowana w dz. 600 – „Transport i łączność”, rozdz. 60014 – „Drogi publiczne, powiatowe” § 6430 – „Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych własnych powiatu”.

(akta kontroli str. 4, 22 - 37)

2. Rzetelność wniosku o przyznanie dotacji.

Starostwo złożyło wniosek o dofinansowanie realizacji inwestycji do Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego⁷ w dniu 15 września 2017 r. tj. zgodnie z terminem określonym w Komunikacie Wojewody z dnia 3 sierpnia 2016 r. Wniosek został przygotowany i złożony na podstawie: Instrukcji wypełniania wniosków o dofinansowanie zadania w ramach programu wieloletniego pn. „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”, stanowiącej załącznik do Komunikatu Wojewody. Wniosek ten spełniał wszystkie wymogi formalne tej instrukcji. W dniu 24 października 2016 r. Powiat otrzymał od Wojewody informację, że przedmiotowy wniosek na etapie oceny formalnej uzyskał pozytywną ocenę.

Koszty realizacji zadania zostały skalkulowane na podstawie kosztorysów inwestorskich opracowanych dla przedmiotowej inwestycji tj. kosztorysu inwestorskiego na roboty drogowe, roboty elektryczne – oświetlenie drogi i roboty instalacyjne - kanalizacja deszczowa. Kosztorysy inwestorskie zostały opracowane w drugim półroczu 2016 r. Wniosek dotyczył rozbudowy drogi powiatowej na odcinku o długości 1.558 mb. Wartość zadania po przeprowadzeniu procedury przetargowej zmniejszyła się i tym samym zmniejszył się udział własny Powiatu. Kwota dotacji nie uległa zmianie, gdyż planowana wysokość dotacji, także po przeprowadzeniu postępowania przetargowego nie przekraczała maksymalnego dopuszczalnego poziomu dofinansowania tj. 50 %. Informacje i dane zawarte we wniosku mające wpływ na wybór wniosku o dofinansowanie nie zostały zmienione w trakcie realizacji inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 4 -7 ,11 - 21)

3. Prawidłowość formalna udzielonej dotacji.

Powiat otrzymał dotację w wysokości 30,85% wartości zadania - kwalifikowanych kosztów robót określonych w wyniku przeprowadzonego przetargu, tj. w wysokości zgodnej z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁸, rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty

⁷ Dalej: PUW.

⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 1453 ze zm.

dróg powiatowych i gminnych⁹ oraz z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 7)

4. Prawdliwość ewidencjonowania dotacji.

W projekcie uchwały budżetowej na 2017 rok Nr 119/633/2016 z 15 listopada 2016 r. ujęto kwotę dotacji w wys. 3.000.000 zł. Dotacja została sklasyfikowana w dz. 600 – „Transport i łączność”, rozdz. 60014 – „Drogi publiczne, powiatowe” § 6430 – „Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych własnych powiatu”. W budżecie Powiatu na rok 2017 przyjętym przez Radę Powiatu uchwałą Nr XXIII/163/2016 z dnia 12 grudnia 2016 roku ujęto kwotę 3.000.000 zł. dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa na realizację inwestycji dla zadania „Rozbudowa drogi powiatowej Nr 1025 R ulicy Poniatowskiego w Stalowej Woli”. Wojewoda Podkarpacki decyzją z dnia 16 marca 2017 roku potwierdził zwiększenie planu wydatków budżetu państwa w dziale 600 przeznaczonych na dofinansowanie zadania „Rozbudowa drogi powiatowej Nr 1025 R ulicy Poniatowskiego w Stalowej Woli” w ramach programu wieloletniego pn. „Program Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej na lata 2016-2019”.

Ewidencja dotacji celowej na zadanie inwestycyjne „Rozbudowa drogi powiatowej Nr 1025 R ulicy Poniatowskiego w Stalowej Woli” była prowadzona wg planu kont dla Budżetu Powiatu: 133 Rachunek budżetu (służy do ewidencji operacji pieniężnych dokonywanych na bankowych rachunkach budżetu), 901 Dochody budżetu (służy do ewidencji dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego), 901-60014-6430 Dotacje z budżetu państwa na inwestycje własne. Ewidencja wpływu dotacji była prowadzona wg planu kont: Wn 133, Ma 901.

W Starostwie nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji księgowej wykorzystania środków z dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa na realizację zadania pn. „Rozbudowa drogi powiatowej nr 1025R – ulicy Poniatowskiego w Stalowej Woli”, co było niezgodne z art.152 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

Analiza ewidencji księgowej w Starostwie wykazała, że wydatki dokonywane ze środków otrzymanej dotacji ewidencjonowano łącznie z wydatkami finansowanymi ze środków własnych.

(dowód: akta kontroli str. 7 – 8, 38 - 74)

5. Prawdliwość udzielania zamówień publicznych.

Szacunkową wartość zamówienia dla robót budowlanych ustalono na podstawie kosztorysów inwestorskich. Wyliczenia szacunkowej wartości zamówienia dla robót budowlanych dokonano w dniu 2 stycznia 2017 r. Wartość zamówienia została ustalona na łączną kwotę 10.701.491,79 zł, w tym zamówienie podstawowe 9.728.628,90 zł i przewidywane wartości zamówień, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp. Wyliczenie szacunkowej wartości zamówienia dla usługi nadzoru inwestorskiego dokonano w dniu 6 lutego 2017 r. w oparciu o kosztorysy inwestorskie w kwocie 97.286,29 zł.

Postępowanie przetargowe na wykonawstwo robót budowlanych zostało wszczęte w trybie przetargu nieograniczonego w dniu 10 stycznia 2017 r. Ogłoszenie o przetargu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych nr 5610-2017 z dnia 10 stycznia 2017 r. i w tym dniu zostało wywieszane na tablicy ogłoszeń Starostwa oraz zamieszczone na stronie: bip.stalowowski.pl, gdzie wraz z ogłoszeniem o zamówieniu zamieszczono SIWZ i dokumentację projektową (projekty budowlane, wykonawcze, przedmiary robót,

⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 316 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

szczególne specyfikacje techniczne i uzgodnienia). W terminie do 26 stycznia 2017 r. zostało złożonych 6 ofert. W dniu 14 lutego 2017r. informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty została przekazana wykonawcom oraz została zamieszczona na stronie bip. W dniu 21 lutego 2017 r. z wykonawcą, który spełnił warunki udziału w postępowaniu i którego oferta została oceniona jako najkorzystniejsza została podpisana umowa na realizację robot budowlanych. W dniu 21 lutego 2017 r. do Biuletynu Zamówień Publicznych przekazano ogłoszenie o udzieleniu zamówienia nr 29099-2017.

Zamówienie na pełnienie nadzoru inwestorskiego ze względu na szacunkową wartość zamówienia zostało udzielone w formie zapytania ofertowego zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy Pzp. Zamówienie zostało udzielone na podstawie Zarządzenia Nr 154/2014 Starosty z dnia 17 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu określającego zasady udzielania w Starostwie Powiatowym w Stalowej Woli zamówień, których wartość netto nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30.000 euro.

Zamówienie wszczęto w dniu 10 lutego 2017 r. poprzez zamieszczenie ogłoszenia na stronie bip oraz przesłanie zapytania drogą elektroniczną do trzech wykonawców. Do dnia 17 lutego 2017 r. zostały złożone dwie oferty. Jeden z wykonawców został wezwany do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny. Ponieważ wykonawca nie złożył wyjaśnień, oferta jego została odrzucona. W dniu 24 lutego 2017 r. podano informacje o wyborze najkorzystniejszej oferty w postępowaniu. Umowa z wykonawcą została podpisana w dniu 2 marca 2017 r.

W związku z przedmiotową inwestycją nie dokonywano zamówień dodatkowych oraz uzupełniających.

(dowód: akta kontroli str. 8 – 9, 76 - 109)

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

Wydatki poniesione ze środków dotacji były kwalifikowalne tj. zgodne z celem dotacji i zostały przeznaczone na realizację dofinansowywanego zadania inwestycyjnego. Do kosztów kwalifikowanych zostały zaliczone roboty budowlane drogowe, oświetlenie drogi oraz kanalizacja deszczowa związana z obsługą drogi. Do kosztów niekwalifikowanych zostały zaliczone koszty: przebudowy urządzeń obcych tj. sieci wodociągowej, gazowej, centralnego ogrzewania, teletechnicznej i energetycznej, koszty urządzeń zabezpieczających, koszty robót związane z utrzymaniem dróg oraz koszty przebudowy urządzeń niezwiązanych z drogą. Każda faktura została opisana w ten sposób, że na odwrocie faktury opisano jej numer i datę, potwierdzono wykonanie zakresu rzeczowego zgodnie z umową zawartą z wykonawcą robót i protokołem odbioru częściowego.

Faktury zawierały opis, jakiego zadania dotyczyły, nazwę programu w ramach którego była wydatkowana dotacja, numer i datę zawarcia umowy z Wojewodą, opis jakie wydatki obejmuje faktura tj. wydatki kwalifikowane, wydatki niekwalifikowane oraz koszty urządzeń obcych, wskazano źródła finansowania wydatków kwalifikowanych tj. środki z budżetu państwa oraz środki własne.

Każda faktura została opisana i sprawdzona pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz zawierała zatwierdzenie do wypłaty ze wskazaniem kwoty i klasyfikacji budżetowej.

Wszystkie wydatki zostały dokonane do dnia 31 grudnia 2017 r. Do każdego z wydatków dołączono wyciąg bankowy oraz kopie polecenia przelewu. Ostatnie płatności z tytułu realizacji zadania zostały dokonane w dniu 29 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 9 – 10, 110 - 184)

7. Rzetelność dokumentowania poniesionych efektów rzeczowych.

Analiza protokołów odbioru końcowego oraz przeprowadzone oględziny w dniu 12 marca 2018 r. potwierdziły zgodność z przedłożonym Wojewodzie rozliczeniem końcowym kosztów zadania. Umowa dotacji nie zobowiązywała Starostwa do montażu w miejscu realizacji zadania tablicy informacyjnej o sfinansowaniu zadania ze środków budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 9 – 10, 187 - 199)

8. Prawidłowość rozliczenia dotacji z Wojewodą Podkarpackim.

Realizacja inwestycji nie była przedmiotem kontroli Wojewody. Rozliczenie dotacji zostało dokonane w dniu 2 stycznia 2018 r. tj. zgodnie z terminem wynikającym z umowy dotacji. Nie wydatkowano środków niezgodnie z przeznaczeniem ani nie pobrano ich w nienależnej lub w nadmiernej wysokości. Sprawozdanie końcowe zostało sporządzone zgodnie § 5 ust. 2 umowy nr PRDP-25/2017 z dnia 6 kwietnia 2017 roku. W sprawozdaniu zgodnie z zapisami umowy nie uwzględniono kosztów niekwalifikowanych oraz nieprzewidzianych we wniosku o dofinansowanie. W sprawozdaniu wskazano łączną kwotę dotacji przyznanej decyzją Wojewody Podkarpackiego, wysokość dotacji określoną w umowie o dofinansowanie oraz kwotę dotacji wykorzystaną do końca 2017 r. (3.000.000 zł). Ponadto podano łączną wartość kosztów kwalifikowanych zrealizowanego zadania na podstawie faktur (9.724.633,69 zł), kwotę środków własnych wydatkowanych na realizację zadania (6.724.633,69 zł), określono datę rozpoczęcia i zakończenia zadania (6 marca 2017 r. i 8 grudnia 2017 r.) oraz podano długość rozbudowanej drogi objętej wnioskiem (1.558 m.). Rozliczenie końcowe zawierało również wymagane sprawozdanie – rozliczenie końcowe (załącznik nr 3 do umowy) oraz potwierdzenia dokonania płatności.

(dowód: akta kontroli str. 10, 185 - 186)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że Starostwo nie prowadziło wyodrębnionej ewidencji księgowej wykorzystania środków z dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa na realizację zadania pn. „Rozbudowa drogi powiatowej nr 1025R – ulicy Poniatowskiego w Stalowej Woli”, ponieważ po stronie wydatków (ujmowanie faktur za realizację zadania inwestycyjnego) księgowano łącznie kwotę pochodzącą z dotacji i kwotę pochodzącą ze środków własnych Powiatu, co było niezgodne z art. 152 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*.

W wyjaśnieniu z dnia 12 marca 2018 roku, Pani Elżbieta Kulpa, Skarbnik Powiatu podała m.in., iż *odrębna ewidencja oznacza zapewnienie oddzielnego systemu rachunkowości albo odpowiedniego kodu księgowego, nie zaś odrębnych ksiąg rachunkowych. Wystarczy zatem wyodrębnić dla operacji dotyczących zadania inwestycyjnego wprowadzenie odrębnych kont analitycznych w taki sposób, aby możliwe było spełnienie wymagań sprawozdawczości i kontroli. Tym samym ewidencja księgowa m.in. dotacji (...) jest prowadzona w sposób prawidłowy.*

(dowód: akta kontroli str. 38 - 75)

IV. Wnioski

*Wnioski
pokontrolne*

Przedstawiając powyższe oceny, wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej wykorzystania środków z dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa tj. zgodnie z art. 152 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia.

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi - do akt kontroli.

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. 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.

*Obowiązek
poinformowania
NIK
o sposobie
wykonania
wniosków i uwagi*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Rzeszów, dnia kwietnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler
Mariusz Twardowski
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
Podpis

.....
Podpis