



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.001.09.2018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Paweł Adamski, Doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/43/2018 z dnia 1 marca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Strzyżowie, ul. Przeclawczyka 15, 38-100 Strzyżów,.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Godek, Starosta Powiatu Strzyżowskiego od dnia 6 listopada 1998 r. (dowód: akta kontroli str. 3-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Sporządzony przez Powiat Strzyżowski, dalej: „Powiat”, wniosek o udzielenie dotacji na realizację zadania pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1320R Cieszyna – Stępina – Huta Gogołowska w km 3+300 - 4+600 wraz z przebudową mostów w km 3+308 i w km 4+711 oraz przebudową przepustu w km 10+205 w miejscowościach Stępina i Huta Gogołowska” zawierał rzetelne dane oraz spełniał wymogi formalne.

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na realizację kontrolowanego zadania zostało przeprowadzone zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*³, zwanej dalej: „ustawą Pzp”.

Zadanie zostało zrealizowane i rozliczone w terminach określonych w umowie o udzielenie dotacji. Złożone przez Powiat do Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie rozliczenie końcowe inwestycji zostało sporządzone według wzoru określonego załącznikiem nr 2 do ww. umowy o udzielenie dotacji i zawierało rzetelne dane.

Ogólną ocenę kontrolowanej działalności obniża fakt, iż pomimo obowiązku wynikającego z art. 152 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁴, oraz § 6 ust. 1 pkt 2 umowy dotacji z dnia 18 maja 2017 r., dla środków otrzymanych z dotacji celowej nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji księgowej.

¹ Okres objęty kontrolą: 1 stycznia 2017 r. – 31 stycznia 2018 r. (z możliwością badania faktów wcześniejszych, jeśli miały wpływ na prawidłowość wnioskowania lub rozliczania dotacji).

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

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm.

⁴ T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1.

Łączna wartość zrealizowanego zadania pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1320R Cieszyna – Sępina – Huta Gogołowska w km 3+300 - 4+600 wraz z przebudową mostów w km 3+308 i w km 4+711 oraz przebudową przepustu w km 10+205 w miejscowościach Sępina i Huta Gogołowska”⁵, zwane dalej: „zadaniem” wynosiła 1 610 206,53 zł, w tym środki dotacji stanowiły kwotę 1 280,00 tys. zł (79,5%), a pozostała kwota 330 206,53 zł, to środki własne Powiatu.

Ponadto, Powiat ze środków własnych poniósł wydatki w kwocie 57,6 tys. zł, związane z opracowaniem dokumentacji projektowo-budowlanej, pozyskaniem map do celów projektowych, nadzorem inwestorskim.

(dowód: akta kontroli str. 26-36)

2.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 16 lutego 2017 r. udzielił Powiatowi promesy⁶, która określała, iż dotacja na realizację zadania zostanie udzielona na podstawie umowy, po przekazaniu przez Powiat, do dnia 28 kwietnia 2017 r. dokumentów wskazanych w załączniku nr 1 do wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie zasad i trybu udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych związanych z remontem i odbudową obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęski żywiołowej, w tym na przeciwdziałanie skutkom tych zdarzeń w przyszłości, zwanych dalej: „wytycznymi”.

„Wniosek do Wojewody Podkarpackiego o dotację na dofinansowanie zadania”, zwany dalej: „wnioskiem”, Powiat złożył w dniu 27 kwietnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 8, 37-104)

Pismem z dnia 30 grudnia 2016 r. skierowanym do Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie, Starosta określił kosztorysową wartość zadania do realizacji w 2017 r. na kwotę 1 600,00 tys. zł, w tym proponowana wysokość dotacji na kwotę 1 280,00 tys. zł. Wkład własny Powiatu został określony na kwotę 320,00 tys. zł. Wartość szkód powstałych na odcinku drogi 1320R o długości 1300 m, dwóch mostów w m. Sępina oraz przepustu w m. Huta Gogołowska, zweryfikowana przez powołaną przez Wojewodę Podkarpackiego komisję wynosiła 1 580,00 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 47-55, 105-108, 109-118)

Na realizację zadania, Zarząd Powiatu uchwałami⁷ zwiększył plan wydatków na 2017 r. w dziale 600; rozdziale 60078; § 6050 – *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* o kwotę 388,00 tys. zł (wkład własny).

(dowód: akta kontroli str. 119-126)

Dane zawarte we wniosku (kwota dotacji; wysokość udziału własnego; termin wykonania i odbioru zadania) nie były zmieniane i znalazły potwierdzenie w umowie dotacji.

Do wniosku zostały załączone wszystkie dokumenty niezbędne do przygotowania umowy dotacji, wymienione w załączniku nr 1 do wytycznych.

(dowód: akta kontroli str. 9-23, 37-104)

3.

Zgodnie z art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych, nie może stanowić więcej niż 80% kosztów

⁵ Na podstawie umowy nr 261.1.2017 z dnia 27.04.2017 r.

⁶ Promesa Nr DOLiZK-III-7741-1-5/2017.

⁷ Uchwała nr 32/2017 z dnia 1.03.2017 r.; uchwała nr 40/2017 z dnia 15.03.2017 r.; uchwała nr 57/2017 z dnia 19.04.2017 r.

realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. W wytycznych, w § 2 ust. 4 zapisano, iż wysokość dotacji⁸ nie może przekroczyć 80% kosztów realizacji zadania, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Wysokość udzielonej z budżetu państwa dotacji stanowiła równowartość 79,5% całkowitych kosztów zadania.

(dowód: akta kontroli str. 9-23)

Promesa z dnia 16 lutego 2017 r. określała, iż w ramach podziału środków na usuwanie skutków klęsk żywiołowych przewiduje się w 2017 r. dofinansowanie zadania dotacją w wysokości 1 280,00 tys. zł. Wysokość dotacji stanowić będzie nie więcej niż 80% wartości zadania, po udzieleniu zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 8)

Na realizację przez Powiat zadania, Minister Rozwoju i Finansów decyzją⁹ z dnia 20 czerwca 2017 r. zwiększył plan wydatków budżetu państwa w dziale 600 *Transport i łączność*, rozdziale 60078 *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych*, § 6430 *Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych własnych powiatu*, o kwotę 1 280,00 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 24-25)

W dniu 18 maja 2017 r. pomiędzy Powiatem a Wojewodą Podkarpackim zawarta została umowa dotacji¹⁰, zwana dalej: „umową dotacji”, na mocy której Powiatowi została udzielona dotacja celowa budżetu państwa, w kwocie nie wyższej niż 1280,00 tys. zł. Dotacja została udzielona na podstawie art. 51 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*¹¹. Wysokość dotacji stanowiła nie więcej niż równowartość 79,5% kosztów zadania, przedstawionych do dofinansowania we wniosku Powiatu. W umowie dotacji, Powiat oświadczył, iż na realizację zadania przeznaczy z własnych środków kwotę 330 206,53 zł, stanowiącą nie mniej niż równowartość 20,5% kosztów zadania, przedstawionych we wniosku Powiatu.

Dotacja została udzielona na realizację przez Powiat zadania własnego w zakresie dróg publicznych (art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie powiatowym*¹²).

(dowód: akta kontroli str. 9-23)

4.

Rada Powiatu uchwałą¹³ z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2017 r. zwiększyła dochody oraz wydatki Powiatu o kwotę dotacji 1 280,00 tys. zł.

Według podziałek klasyfikacji budżetowej, środki z dotacji zostały ujęte w:

- dział - 600; rozdział – 60078; § 6430 - *Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych własnych powiatu*, oraz

- dział - 600; rozdział – 60078; § 6050 – *wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*.

(dowód: akta kontroli str. 127-130)

Starosta Strzyżowski, pismem z dnia 29 marca 2017 r. poinformował Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Strzyżowie, dalej: "PZD w Strzyżowie", o zwiększeniu planu wydatków PZD w Strzyżowie m.in. o kwotę dotacji, tj. 1 280,00 tys. zł.

Środki z dotacji w dniu 21 września 2017 r. wpłynęły na rachunek bankowy Starostwa oraz w dniu 22 września 2017 r. zostały przekazane na rachunek bankowy PZD w Strzyżowie.

⁸ Na dofinansowanie zadań własnych związanych z remontem i odbudową obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęski żywiołowej, w tym na przeciwdziałanie skutkom takich zdarzeń w przyszłości.

⁹ Decyzja Nr MF/FG5.4143.3.15.2017.MF.1527.

¹⁰ Umowa nr PUW/ŚR/6356/1/6/2017.

¹¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1453 ze zm.

¹² Dz. U. z 2017 r., poz. 1868 ze zm.

¹³ Nr XXXII/201/2017.

(dowód: akta kontroli str. 131, 132-133, 134-135)

5.

Kosztorys inwestorski został zatwierdzony przez Dyrektora PZD w Strzyżowie w dniu 31 marca 2017 r. Wartość robót do wykonania podczas realizacji zadania została określona na 1 299 991,78 zł (netto) - 1 598 989,89 zł (brutto).

W kosztorysie zostały wycenione trzy podstawowe roboty do wykonania w trakcie realizacji zadania:

- przebudowa mostu w km 3+308
- przebudowa mostu w km 4+711
- przebudowa drogi w km 3+300 – 4+600 i przepustu drogowego w km 10+205.

(dowód: akta kontroli str. 142-148)

Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ), w opisie przedmiotu zamówienia obejmowała wszystkie roboty, które zostały wyszczególnione w przedmiarze robót, we wzorze kosztorysu ofertowego oraz Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót. Dokumenty powyższe stanowiły załączniki do SIWZ.

(dowód: akta kontroli str. 149-166)

Zamówienia publicznego na realizację zadania udzielono w trybie przetargu nieograniczonego, określonego art. 39 i nast. ustawy Pzp. Kryteriami wyboru najkorzystniejszej oferty były oferowane: cena – 60% oraz gwarancja i rękojmia – 40%. Oferty zostały złożone przez sześciu oferentów. Najkorzystniejsza oferta została złożona przez Rejon Budowy Dróg i Mostów w Krośnie sp. z o.o., zwany dalej: „Wykonawcą”. W czasie realizacji zadania nie były dokonywane zamówienia dodatkowe i uzupełniające.

(dowód: akta kontroli str. 167-178)

6.

Wydatki poniesione ze środków dotacji były zgodne z przeznaczeniem (celem dotacji) oraz służyły realizacji dofinansowanego zadania inwestycyjnego.

W dniu 6 września 2017 r. Wykonawca wystawił dla Powiatu, jako Nabywcy, fakturę VAT nr 157/6/661/2017 na kwotę 1 610 206,53 zł (brutto).

Faktura w dniu wystawienia została sprawdzona pod względem merytorycznym przez Dyrektora PZD w Strzyżowie oraz pod względem formalnym i rachunkowym przez Główną Księgową PZD w Strzyżowie.

W opisie faktury, inspektor nadzoru stwierdził, iż wymienione roboty wykonane zostały zgodnie z umową nr 261.1.2017 z dnia 27 kwietnia 2017 r. oraz warunkami technicznymi.

Kwotę z faktury zatwierdzono do wypłaty ze środków: dział - 600; rozdział – 60078; § 6050 - *wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* i zapłacono przelewem:

- 330 206,53 zł w dniu 13 września 2017 r.,
- 1 280,00 tys. zł w dniu 22 września 2017 r.

W opisie faktury zapisano również, iż środkami pochodzącymi z dotacji (1 280,00 tys. zł) zostały sfinansowane wydatki związane wyłącznie z wykonaniem robót w ramach dofinansowanego zadania.

Opis faktury został podpisany przez Wicestarostę oraz Skarbnika Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 179-180)

7.

Zakres rzeczowy zadania przyjęty do rozliczenia dotacji nie został zmniejszony w stosunku do zakresu wynikającego z umowy dotacji, przedmiaru robót, kosztorysu ofertowego z dnia 19 kwietnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 9-23, 181-202)

Komisyjny odbiór końcowy robót wykonanych w trakcie realizacji zadania został przeprowadzony w dniu 6 września 2017 r. Komisja powołana zarządzeniem Dyrektora PZD w Strzyżowie, w protokole stwierdziła m.in., iż roboty zostały wykonane zgodnie z umową nr 261.1.2017 z dnia 27 kwietnia 2017 r. Komisja nie zgłosiła zastrzeżeń do wykonanych robót, oceniając jakość ich wykonania jako dobrą.

(dowód: akta kontroli str. 203)

Wyżej wymieniona komisja sporządziła protokół rzeczowo-finansowy końcowego odbioru zadania. W protokole zapisano, iż po dokładnych oględzinach na miejscu wykonanych robót, komisja stwierdziła, że w ramach umowy z wykonawcą nr 261.1.2017 z dnia 27 kwietnia 2017 r. oraz umowy o dotację z dnia 18 maja 2017 r. zostały wykonane niżej wymienione roboty kwalifikowalne:

- rodzaj obiektu - droga; długość – 1300 mb; koszty kwalifikowalne (brutto) – 1 018 888,34 zł
- rodzaj obiektu – most 3+300; długość – 6,10 mb; koszty kwalifikowane (brutto) - 335 126,91 zł
- rodzaj obiektu – most 4+711; długość – 3,32 mb; koszty kwalifikowalne (brutto) – 256 191,28 zł.

Łączna wartość wykonanych robót wyniosła (brutto) 1 610 206,53 zł.

(dowód: akta kontroli str. 204-205)

W dniu 27 marca 2018 r. zostały przeprowadzone oględziny, przedmiotem których był odcinek drogi powiatowej nr 1320R Cieszyna – Stępina – Huta Gogołowska o długości 1 300 m (w km 3+300 - 4+600) wraz z mostami w km 3+308 i w km 4+711 w miejscowości Stępina oraz przepustem w km 10+205, w miejscowościach Huta Gogołowska.

Stan faktyczny stwierdzony podczas oględzin potwierdził wykonanie w ramach zadania robót, w zakresie określonym w umowie dotacji oraz kosztorysie ofertowym z dnia 19 kwietnia 2017 r.

Na przebudowanym odcinku drogi została ustawiona tablica informująca o sfinansowaniu zadania ze środków budżetu państwa, pozostających w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Tablica została wykonana według wzoru określonego załącznikiem do umowy dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 206-233)

8.

Realizacja dotowanego zadania nie była przedmiotem kontroli ze strony Wojewody Podkarpackiego.

(dowód: akta kontroli str. 234)

Zgodnie z treścią § 6 ust. 1 pkt 3 w zw. z § 5 ust. 1 umowy dotacji, Powiat zobowiązany był do przedłożenia rozliczenia końcowego kosztów zadania do dnia 13 października 2017 r. Rozliczenie końcowe kosztów zadania zostało sporządzone według wzoru określonego załącznikiem nr 2 do umowy dotacji i przekazane do Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie w dniu 28 września 2017 r. Do rozliczenia zostały załączone, potwierdzone za zgodność z oryginałem, kserokopie dokumentów wymienionych w § 6 ust. 2 umowy dotacji.

Powiat nie dokonywał zwrotu środków z dotacji. Dotacja została wykorzystana w całej wysokości (1 280,00 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 9-23, 181-190)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości:

Zgodnie z art. 152 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz § 6 ust. 1 pkt 2 umowy dotacji, jednostki, którym została udzielona dotacja, zobowiązane są do prowadzenia

wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków.

W Starostwie, dla środków otrzymanych z dotacji nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji księgowej. Na analitycznym koncie księgowym 133-01-02-03 *Dotacje z MSWiA – usuwanie skutków powodzi R.60078 § 6430* po stronie „Wn” oraz na koncie analitycznym 901-01-02 *Dochody budżetu Powiatu na usuwanie skutków klęsk żywiołowych* po stronie „Ma” zaksięgowane zostały środki z udzielonej na zadanie dotacji (1 280,00 tys. zł), oraz środki pochodzące z trzech innych dotacji (1 976 604 zł).

W PZD w Strzyżowie, na analitycznych kontach księgowych:

- 080-10-1 *Przebudowa dr 1320 przebudowa mostu w 3+308*;

- 080-10-2 *Przebudowa dr 1320 przebudowa mostu w 4+711*;

- 080-10-3 *Przebudowa dr 1320 z przepustem w km 10+205*, środki z dotacji (1 280,00 tys. zł) zaksięgowane zostały z wydatkami na realizację zadania, poniesionymi ze środków własnych Powiatu (387 806,53 zł).

(dowód: akta kontroli str. 9-23, 136, 137-138, 235)

W związku z powyższym, Starosta wyjaśnił m.in., iż według przyjętych zasad polityki rachunkowości w Starostwie prowadzona ewidencja księgowa w zakresie wyodrębnienia środków otrzymanych na realizację zadań związanych z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych jest przejrzysta i pozwala na identyfikację operacji związanych z otrzymywaniem i wydatkowaniem środków dotacji z budżetu państwa na realizację przedmiotowego zadania. Ponadto wyjaśnił, iż prowadzona w PZD w Strzyżowie ewidencja księgowa jest wyodrębniona i przedstawia w sposób przejrzysty zdarzenia gospodarcze związane z realizacją zadania. Tak wyodrębniona ewidencja księgowa dla otrzymanych środków z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków jest prawidłowa w zakresie sprawozdawczości.

(dowód: akta kontroli str. 139-141)

IV. Uwagi i wnioski

*Wnioski
pokontrolne*

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*¹⁴, wnosi o prowadzenie po stronie dochodowej, wyodrębnionej ewidencji księgowej dla każdej otrzymanej dotacji, zaś po stronie wydatkowej, odrębnej ewidencji księgowej dla środków wydatkowanych z dotacji i odrębnej dla wydatków ze środków własnych.

V. 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.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków*

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.

Paweł Adamski
Doradca prawny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis