



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.001.05.2015

P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/001 – „Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. – wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji z budżetu państwa, udzielonych w rozdz. 60014 Drogi publiczne powiatowe w § 643”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Wilhelm Dmytrów, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91599 z dnia 19.01.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Leżajsku, 37-300 Leżajsk, ul. Mikołaja Kopernika 8, zwane dalej Starostwem, Regon: 690586468
Kierownik jednostki kontrolowanej	Starostą Leżajskim był od dnia 27.11.2014 r., pan Marek Śliż. W okresie od 02.12.2010 r. do 26.11.2014 r., Starostą Leżajskim był pan Jan Kida. (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykorzystanie środków dotacji z budżetu państwa przez Starostwo, otrzymanej na realizację zadania własnego Powiatu Leżajsk, zwanego dalej Powiatem, zaplanowanego w rozdziale 60014 – „Drogi publiczne”, pod nazwą „Przebudowa drogi powiatowej nr 1259R (gr. Powiatu Grodzisko – Giedlarowa, w km 10 + 588,00 – 17 + 256,56, odcinek Grodzisko Górne – Giedlarowa”. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Starostwo (jednostka realizująca) wywiązywało się z postanowień umowy o przekazanie środków dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadania, realizowanego w ramach programu wieloletniego pn.: „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”. W szczególności, Starostwo przestrzegało przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych na usługi związane z jego realizacją, a dla poniesionych wydatków na jego cel, urządziło wyodrębnioną ewidencję księgową, umożliwiającą identyfikację poszczególnych operacji gospodarczych. NIK stwierdziła, że poniesione wydatki były niezbędne do realizacji zadania. Formułując ocenę pozytywną, NIK uwzględniła również: brak nieprawidłowości w procesie planowania środków dotacji na realizowane zadanie własne, wydatkowanie środków tej dotacji w sposób zapewniający zgodność z określonymi celami, oraz skuteczność działań (osiągnięcie tych celów). Na pozytywną uwagę zasługuje prawidłowe i terminowe rozliczenie badanej dotacji z budżetu państwa.
-------	---

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się ocenę opisową.

III. Wyniki kontroli

1. Ocena planowania przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji z budżetu państwa na realizację zadań

Opis stanu
faktycznego

W kontroli ustalono, że zadanie własne Powiatu, zaplanowane w rozdziale 60014 – „Drogi publiczne”, pod nazwą „Przebudowa drogi powiatowej nr 1259R (gr. Powiatu Grodzisko – Giedlarowa, w km 10 + 588,00 – 17 + 256,56, odcinek Grodzisko Górne – Giedlarowa”, realizowane w ramach programu wieloletniego pn.: „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”, zwane dalej projektem, zlokalizowane było na terenie dwóch Gmin, tj. Gminy Grodzisko Dolne w miejscowości Grodzisko Górne, oraz Gminy Leżajsk w miejscowości Giedlarowa, o łącznej długości 6.598,86 m, pomniejszonej o odcinki wyłączone (tj. o 69,7 m). W projekcie zaplanowano wykonanie następującego zakresu robót: wzmocnienie i odnowę istniejącej nawierzchni bitumicznej, dostosowanie przekroju poprzecznego (poszerzenia jezdni) na prostej i łukach do normatywnej wielkości, umocnienie poboczy materiałem kamiennym z powierzchniowym utwaleniem, poprawę geometrii skrzyżowań z drogami publicznymi i wewnętrznymi, budowę chodników w kilometrażu: 10 + 588 – 11 + 483 strona prawa i 16 + 055 – 17 + 256,56 strona lewa, o łącznej długości 2.096,56 m, przebudowę dwóch zatok autobusowych w miejscowości Giedlarowa, przebudowę zjazdów indywidualnych, odtworzenie systemu odwodnienia drogi przez renowacje i odmulenie rowów otwartych, oraz budowę na krótkich odcinkach rowów krytych z wpustami ulicznymi, remont istniejących przepustów pod koroną drogi (wymianę części przelotowej i wykonanie nowych ścianek czołowych).

W kontroli ustalono, że Powiat dokonał szacunku wielkości środków finansowych na realizację projektu, na podstawie kosztorysu inwestorskiego, sporządzonego we wrześniu 2013 r, przez pana Andrzeja Klecha – posiadającego uprawnienia do projektowania bez ograniczeń w specjalności drogowej (Upr. PDK/0046/POOD/04). Wartość szacunkowa realizacji projektu w zakresie przebudowy drogi (obejmującym materiały i roboty budowlane), wykazana w kosztorysie inwestorskim, wynosiła:

- 2.228.588,11 zł brutto, na odcinku Gminy Grodzisko Dolne i
 - 3.757.728,98 zł brutto, na odcinku Gminy Leżajsk,
- co razem stanowiło wartość 5.986.317,09 zł brutto.

Ustalono, że w dniach 27.09.2013 r. i 30.09.2013 r, Powiat zawarł umowy z Gminą Grodzisko Dolne i Gminą Leżajsk, określające prawa i obowiązki stron w zakresie finansowania i realizacji projektu, w których obie Gminy, zobowiązały się zabezpieczyć na ten cel środki w kwotach – odpowiednio - 864.943 zł i 750.548 zł, co stanowiło łącznie 1.615.491 zł.

Powiat w dniu 30.09.2013 r, złożył w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie, w Wydziale Infrastruktury, wniosek o dofinansowanie projektu, w którym wykazał następujące koszty jego realizacji brutto:

- 1) wkład własny – 3.000.000 zł (w tym zewnętrzne źródła finansowania wkładu własnego - 1.615.491 zł), oraz
- 2) wnioskowana dotacja – 3.000.000 zł,

co wyrażało łączną wartość wykonania zadania na kwotę 6000.000 zł, w której udział wkładu własnego i wnioskowanej dotacji wynosił po 50%.

(dowód: akta kontroli str. 7-74)

W kontroli stwierdzono, że w dniu 14.04.2014 r. została zawarta umowa pomiędzy Wojewodą Podkarpackim, zwanym dalej Wojewodą, a Powiatem, o przekazanie środków dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie projektu, w której

Wojewoda zobowiązał się przekazać Powiatowi środki dotacji w kwocie „nie wyższej niż 2.955.815 zł”.

Ustalenia kontroli wykazały, że Wojewoda, pismami z dni:

- 14.02.2014 r., zawiadomił Starostę Leżajskiego, o zwiększeniu planu dotacji budżetu państwa w dziale 600 – „Transport i łączność”, z przeznaczeniem na dofinansowanie – między innymi – projektu, w wysokości 3.000.000 zł,
- 05.09.2014 r., dokonał zmian w planie dotacji budżetu państwa w dziale 600, m.in. poprzez zmniejszenie dofinansowania projektu o kwotę 44.185 zł, którego przyczyną były oszczędności poprzetargowe. Powstały one wskutek wyłonienia wykonawców i zawarcia z nimi umów, na przebudowanie drogi (w dniu 31.03.2014 r. z firmą SKANSKA S.A.) i pełnienie funkcji inspektora nadzoru (w dniu 31.03.2014 r. z panem Piotrem Boguszkowskim), w cenach niższych od wstępnych szacunkowych wartości, ustalonych dla tych dwóch przedmiotów zamówień publicznych,
- 05.11.2014 r., dokonał zmian w planie dotacji budżetu państwa w dziale 600, poprzez zmniejszenie dofinansowania projektu o kwotę 1.432 zł, z powodu wprowadzenia do umowy kategorii wydatków niekwalifikowalnych, finansowanych wkładem własnym Powiatu.

Wartość przyznanej dotacji, po zmianach, ostatecznie wyniosła 2.954.383 zł.

W kontroli ustalono, że w ramach projektu wydatkami zakwalifikowanymi do dofinansowania środkami dotacji, były materiały i roboty budowlano-drogowe, oraz pełnienie nadzoru inwestorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 75-141)

Ustalono, że w uchwale budżetowej Powiatu na 2014 r, po zmianach, zaplanowana wysokość środków na realizację badanej inwestycji², wynosiła 5.959.874 zł i obejmowała również wydatki niezakwalifikowane do dofinansowania środkami dotacji, przeznaczone na: wykonanie tablic promocyjnych, zakup dziennika budowy, uzgodnienia usytuowania projektowanej sieci uzbrojenia terenu, oraz roboty uzupełniające, które dotyczyły wykonania m.in: kanalizacji deszczowej (rowu krytego), odwodnienia poza chodnikiem w Grodzisku Górnym, wymiany części przelotowej przepustu o średnicy 60 cm, przełożenia istniejącej kostki brukowej betonowej na wjeździe do kościoła w Giedlarowej, ustawienia barier energochłonnych na przepuście w Grodzisku Górnym.

Projekt był realizowany przez Starostwo, w którym komórką organizacyjną właściwą rzeczowo do jego realizacji, był Wydział Rozwoju i Inwestycji (od 10.02.2015 r. – Biuro Inwestycji).

(dowód: akta kontroli str. 142-224, 225-294)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

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

2. Ocena wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji z budżetu państwa na realizację zadań

Opis stanu
faktycznego

Umowa o dotację (zawarta z Wojewodą w dniu 14.04.2014 r.), regulowała m.in., że dotacja może być przekazana po złożeniu, przez Powiat, pisemnego wniosku o wypłatę dotacji wraz z wymaganymi kserokopiami dokumentów (m.in. faktur, rachunków, protokołów odbioru wykonanych robót, dokumentów bankowych), potwierdzonymi za zgodność z oryginałem, po zakończeniu realizacji zadania, bądź

² Ustalona w Uchwale Rady Powiatu Leżajskiego Nr LXI/302/2014, z dnia 15.09.2014 r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie Powiatu na 2014 r.

jego etapu. Załączony do umowy harmonogram realizacji zadania określał, że płatności środkami dotacji budżetowej oraz środkami własnymi, nastąpią w czterech transzach, w miesiącach: czerwcu, sierpniu, październiku i grudniu 2014 r. Kontrola wykazała, że Starosta faktycznie złożył do Wojewody cztery wnioski o wypłatę dotacji, w dniach:

- 23.07.2014 r, dotyczący robót zrealizowanych w okresie od 09.04.2014 r. do 11.07.2014 r, na kwotę 738.601 zł,
- 11.09.2014 r, dotyczący robót zrealizowanych w okresie od 12.07. do 30.08.2014 r, na kwotę 738.938 zł,
- 05.11.2014 r, dotyczący robót zrealizowanych w okresie od 01.09.2014 r. do 22.10.2014 r, na kwotę 738.909 zł i
- 15.12.2014 r, dotyczący robót zrealizowanych w okresie od 23.10.2014 r. do 14.11.2014 r, na kwotę 737.382 zł.

Ustalono, że wysokości wnioskowanych przez Powiat środków dotacji budżetowej, w każdym przypadku stanowiły równowartość 50% wydatków zakwalifikowanych do dofinansowania projektu, określonych na podstawie - ogółem - 8 faktur, wystawionych przez wykonawcę projektu (tj. SKANSKA S.A. – 4 faktury) i inspektora nadzoru (Piotra Boguszewskiego – 4 faktury).

Odnosząc się do przekroczenia terminu trzech pierwszych transz płatności, pan Antoni Burek – Kierownik Biura Inwestycji w Starostwie, podał, że przesunięcie terminu płatności na następny miesiąc, wynikało „z rytmu wykonywania robót budowlanych oraz procedury odbioru tychże robót, przy udziale kierownika robót i inspektora nadzoru”.

W kontroli stwierdzono, że środki dotacji budżetowej w kwotach określonych we wnioskach, wpłynęły na rachunek Powiatu w dniach:

- 30.07.2014 r, tj. w terminie 7 dni,
- 22.09.2014 r, tj. w terminie 11 dni,
- 14.11.2014 r, tj. w terminie 9 dni i
- 23.12.2014 r, tj. w terminie 8 dni, od dnia złożenia wniosku o wypłatę dotacji.

Nie wystąpił przypadek blokowania wydatków na dotację w trakcie roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 75-96, 225-229, 295-329, 330-458)

W kontroli ustalono, że w roku 2014 miały miejsce 4 zdarzenia, polegające na przekazywaniu środków dotacji z rachunku Powiatu, na rachunek Starostwa. Następowало to w dniach: 13.08.2014 r., 29.09.2014 r., 18.11.2014 r. i 29.12.2014 r., a termin przekazywania tych środków wynosił odpowiednio: 13, 7, 4 i 6 dni.

Stwierdzono, że każda z ośmiu faktur wystawionych przez wykonawców projektu (tj. SKANSKA S.A. i Piotra Boguszewskiego) została zapłacona przed upływem, określonego w nich, 30-dniowego terminu.

(dowód: akta kontroli str. 225-229, 330-458)

W wyniku analizy treści umowy o dotację, stwierdzono, że zawierała ona m.in. następujące postanowienia:

- Wojewoda prowadzi nadzór nad realizacją zadania i w tym celu zastrzega sobie prawo kontrolowania sposobu wykorzystania dotacji. Kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji, polega na przeprowadzeniu przez upoważnionych pracowników Wojewody, w każdym czasie i miejscu, kontroli realizacji zadania, w tym dokumentacji finansowo-księgowej dostarczonej lub udostępnionej przez Samorząd,
- umowa może być rozwiązana przez Wojewodę ze skutkiem natychmiastowym, w przypadku wykorzystania przez Samorząd dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, oraz nieterminowego lub nienależytego wykonywania umowy,

- rozwiązując umowę z powyższych przyczyn, Wojewoda określi kwotę dotacji podlegającej zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

W kontroli ustalono, że dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, prawidłowo zaksięgowana i terminowo rozliczona. Łączna wartość zrealizowanego projektu wyniosła 5.907.665,84 zł, w czym wykorzystana kwota dotacji wyniosła 2.953.830 zł, a kwota środków własnych Powiatu wyniosła 2.953.835,84 zł. Wykazane w rozliczeniu końcowym faktyczne wykorzystanie dotacji w kwocie niższej o 553 zł, w stosunku do umownej kwoty dotacji (tj. 2.954.383 zł), było zgodne z rzeczywistymi wydatkami kwalifikowalnymi i nie miało wpływu na realizację projektu zgodnie z dokumentacją techniczną.

Wykonawca robót budowlanych (SKANSKA S.A.) został wyłoniony w trybie przetargu nieograniczonego, z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 29.01.2004 r. *Prawo zamówień publicznych*³ oraz obowiązującej w Starostwie (w terminie prowadzonego postępowania) uchwały Zarządu Powiatu Leżajskiego w sprawie *powołania, ustalenia zasad pracy i obowiązków Komisji Przetargowej*⁴. Wykonawca wniósł do umowy bankową gwarancję należytego wykonania umowy oraz odpowiedzialności z tytułu rękojmi, oraz polisę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności lub użytkowanego mienia, a treść umowy zawierała postanowienia zabezpieczające interes zamawiającego, na wypadek niewywiązania się wykonawcy z umowy lub wadliwego jej wykonania. Umowna wartość wynagrodzenia za wykonanie zamówienia wynosiła 5.863.404,47 zł, a wartość zafakturowana i zapłacona wykonawcy wyniosła 5.862.300,81 zł.

Wyłonienie wykonawcy w zakresie nadzoru inwestycyjnego, nastąpiło w trybie postępowania określonego w obowiązującej w Starostwie w tamtym okresie, uchwale Zarządu Powiatu Leżajskiego w sprawie *ustalenia zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro*⁵. Umowna wartość wynagrodzenia za wykonanie zamówienia wynosiła 45.387 zł, a wartość zafakturowana i zapłacona wyniosła 45.365,03 zł.

W kontroli ustalono, że dla poniesionych wydatków kwalifikowalnych, w Starostwie urządzono wyodrębnioną ewidencję księgową, umożliwiającą identyfikację poszczególnych zdarzeń gospodarczych, związanych z realizacją projektu.

W wyniku analizy dowodów księgowych (faktur, oraz dokumentacji księgowej, stwierdzono, że:

- wydatki na realizację projektu zostały poniesione w okresie kwalifikowalności, określonym w umowie o dofinansowanie,
- dokumenty księgowe zostały ujęte w ewidencji księgowej w prawidłowej kwocie,
- dostawy i usługi wykazane w ewidencji księgowej i na rachunkach bankowych, zostały faktycznie dostarczone,
- wydatki były niezbędne do realizacji projektu,
- dowody księgowe były sprawdzone pod względem merytorycznym, akceptowane pod względem formalno-rachunkowym, zawierały wskazanie miesiąca księgowania, oraz wskazanie sposobu ujęcia dowodu w księgach (dekretacje).

W kontroli stwierdzono, że kwoty badanej dotacji zostały ujęte w rocznym sprawozdaniu Rb-28S.

³ Dz.U. z 2013 r. Nr 907, ze zm.

⁴ Uchwała nr 18/30/2014, z dnia 29.04.2014 r.

⁵ Uchwała nr 39/96/2011, z dnia 18.10.2011 r.

Biuro Audytu i Kontroli w Starostwie nie prowadziło kontroli wewnętrznej, ani audytu w zakresie oceny projektu.

W wyniku oględzin miejsc, gdzie prowadzone były roboty budowlane w ramach projektu, stwierdzono, że stan nawierzchni drogi był odnowiony, dobry. Przewidziane w dokumentacji wykonawczej urządzenia w pasie drogi, jak: chodniki, przepusty, rowy kryte (elementy kanalizacji deszczowej), rowy odwadniające przydrożne, bariery energochłonne, poręcze, zatoki autobusowe (lewostronna i prawostronna), zjazdy do posesji (lub na drogi boczne), miejsca postojowe – były zlokalizowane zgodnie z dokumentacją wykonawczą. Na odcinku oznaczonym według kilometrażu od 11 + 300 do 12 + 100 = 800 m, po obu stronach drogi widoczne były nasady drzew. Pobocza drogi wykonane były z kruszywa z powierzchniowym utrwaleniem. Na początku i końcu odcinka remontowanej drogi, tj. w pobliżu kilometrażu w punktach 10 + 588 i 17 + 256,56, były zamontowane tablice informacyjne, w których treści podano m.in.: nazwę „*Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój*”, nazwę zadania inwestycyjnego, koszt całkowity zadania, koszt zadania dofinansowany dotacją budżetu państwa, oraz nazwę inwestora.

Osiągnięta - w wyniku realizacji projektu – poprawa stanu technicznego przebudowanego odcinka drogi, będzie mieć potencjalny wpływ na wzrost bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 75-96, 100-137, 225-229, 330-456, 459-625)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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 z dnia 23.12.1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*⁶ 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 2015 r.

Kontroler
Wilhelm Dmytrów
Gł. specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis

.....
podpis

⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.