



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ-4100-02-06/2012
P/12/001

Szczecin, dnia 16 kwietnia 2012 r.

**Pan
Olgierd Geblewicz
Marszałek Województwa
Zachodniopomorskiego**

Tekst ujednolicony po uwzględnieniu zmian wprowadzonych na podstawie uchwały Komisji Rozstrzygającej NIK z dnia 5 czerwca 2012 r.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie przeprowadziła w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego (Urzędzie) kontrolę wykonania wybranych dochodów i wydatków budżetu Województwa Zachodniopomorskiego w 2011 r. w zakresie jego powiązań z budżetem państwa.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 3 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia działalność Urzędu w kontrolowanym w zakresie.

1. Dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i zadań zleconych w 2011 r. zostały wykonane na kwotę 388,3 tys. zł (253,8% planu) i dotyczyły głównie opłat melioracyjnych (ujętych w rozdziale 01008) oraz opłat za egzamin na przewodnika turystycznego, na pilota wycieczek i za dokonanie oceny spełnienia wymagań przez obiekt hotelarski (rozdział 75011). Terminowo przekazane dochody budżetowi państwa wyniosły 368,9 tys. zł, po prawidłowym potrąceniu kwot należnych samorządowi Województwa.

Zaległości w realizacji ww. dochodów - na dzień 31.12.2011 r. - w kwocie 110,7 tys. zł dotyczyły należności ujętych w rozdziale 01008 (Melioracje wodne).

Prawidłowość podejmowanych działań windykacyjnych wobec dłużników zalegających z uiszczaniem należności budżetu państwa, a także stosowanie ulg w stosunku do tych dłużników została oceniona w odrębnym

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

wystąpieniu, skierowanym do Dyrektora Zachodniopomorskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie (ZZMiUW) w związku z kontrolą ZZMiUW w tym zakresie.

2. Przekazane samorządowi Województwa dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone (94.973,24 tys. zł) zostały wykorzystane na kwotę 94.643,94 tys. zł, tj. w 99,7%. Niewykorzystane kwoty dotacji (329,29 tys. zł) zostały zwrócone w ustawowych terminach.

Dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej środkami z dochodów własnych wyniosło 1.293,1 tys. zł, w tym kwotą 1.074,9 tys. zł dofinansowano utrzymanie w Urzędzie 33 stanowisk pracy realizujących zadania z tego zakresu.

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości poniesionych wydatków w kwocie 31.508,6 tys. zł na realizację 3 zadań objęto wykorzystanie dotacji na:

- finansowanie zadania pn. „Program ochrony powietrza dla strefy powiat szczeciński w zakresie pyłu zawieszonego PM10 za rok 2009”,
- finansowanie zadania pn. „Wektorowa baza danych obwodów łowieckich, obszarów wyłączonych z obwodów łowieckich, obszarów leśnych z terenu województwa zachodniopomorskiego”,
- finansowanie dopłat do przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ulg ustawowych w krajowych przewozach autobusowych realizowanych przez przewoźników.

Badając zgodność realizacji ww. zadań z zakresu administracji rządowej z obowiązującymi przepisami stwierdzono, że:

- zadania związane z ww. programem ochrony powietrza oraz prowadzeniem bazy danych obwodów łowieckich zostały zrealizowane zgodnie z wymogami określonymi odpowiednio w: art. 91 ust. 1 i 3 i art. 378 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska² oraz art. 7 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie³,
- wystąpiły nieprawidłowości w wypełnianiu obowiązków nałożonych na samorząd Województwa ustawą z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego⁴.

Zgodnie z art. 8a ust. 4 ww. ustawy uprawnienie do otrzymywania dopłat, nabywa przewoźnik, który: 1) posiada zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym, wydane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁵, 2) stosuje kasy rejestrujące posiadające pozytywną opinię ministra właściwego do spraw finansów publicznych, które umożliwiają określenie kwoty dopłat do przewozów w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych, 3) zawarł umowę z samorządem województwa określającą zasady przekazywania przewoźnikom dopłat.

W ocenie NIK warunkiem otrzymania dopłat jest równoczesne wypełnienie wszystkich 3 ww. wymogów ustawowych w każdym miesiącu obowiązywania zawartych z przewoźnikami umów.

² Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

³ Dz.U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

Ustalono, że w 2011 r. zawarto umowy z 68 przewoźnikami, w tym: 60 umów zawarto w terminie od 9 do 29 marca 2011 r. na okres całego roku 2011 (w tym za styczeń - luty), a 4 umowy zawarto w dniach: 26 kwietnia (w tym za styczeń – marzec), 10 maja (w tym za marzec - kwiecień), 10 listopada (w tym za październik), 1 grudnia 2011 r. (w tym za listopad).

Ogółem z 64 przewoźnikami zawarto umowy ze wsteczną mocą obowiązywania, co skutkowało rozliczeniem dopłat za okresy, w których przewoźnicy nie posiadali zawartych umów z samorządem Województwa, a tym samym nie nabyli w tych okresach uprawnienia, o którym stanowi art. 8a. ust 4 pkt 3 ww. ustawy. Łączna kwota wypłaconych dopłat za ww. miesiące (w których przewoźnicy nie posiadali jeszcze zawartych umów) wyniosła 6.323,58 tys. zł. Wnioski do Wojewody Zachodniopomorskiego o przekazanie dopłat dla przewoźników za ww. miesiące podpisali: Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Transportu Jadwiga Rajkiewicz lub p.o. Z-cy Dyrektora Dariusz Pomykalski.

Powyższej oceny NIK nie zmienia fakt, że rozliczenie dopłat (tj. faktyczne wypłacenie środków finansowych przewoźnikom) nastąpiło po podpisaniu umów. Zbyt późnego podpisywania umów z przewoźnikami nie uzasadnia też – jak wyjaśniano w toku kontroli – uchwalenie budżetu Województwa na rok 2011 oraz planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej odpowiednio 31.01.2011 r. i 10.02.2011 r. Zgodnie z art. 240 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ do czasu podjęcia uchwały budżetowej na rok 2011 podstawą gospodarki finansowej był projekt uchwały budżetowej (przyjęty przez Zarząd Województwa do dnia 15 listopada 2010 r.). Natomiast informacje o przyjętych przez Radę Ministrów (w projekcie ustawy budżetowej) kwotach dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej były znane Zarządowi Województwa od dnia 25.10.2010 r.⁷, na podstawie z art. 143 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Kontrola wykazała, że pomimo ww. nieprawidłowości, badane zadania realizowano efektywnie i skutecznie, przewidziano sprawowanie nadzoru nad ich wykonaniem oraz ich monitorowanie, prawidłowo udokumentowano ich realizację, zapewniono wiarygodną sprawozdawczość, dokonano terminowego rozliczenia finansowego i rzeczowego dotacji, a wielkość i kwalifikacje obsady kadrowej obsługującej badane zadania były odpowiednie.

3. W 2011 r. w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego (RPO WZ), Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) i Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (PO PT) realizowano ogółem 52 projekty dofinansowane dotacjami celowymi z budżetu państwa. Łączna wartość wydatków na realizację ww. projektów w 2011 r. wyniosła 261.316,4 tys. zł, z czego na projekty w ramach: RPO WZ wydatkowano 269.443,7 tys. zł, PO KL – 26.062,4 tys. zł i PO PT – 772,8 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto 4 projekty realizowane - przez samorząd Województwa jako Beneficjenta - w ramach RPO WZ, na które w 2011 r. poniesiono wydatki w wysokości 64.587.469,85 zł (co stanowiło 24,7% łącznych wydatków poniesionych w 2011 r. na realizację 52 projektów), tj. pn.:

⁶ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁷ pismo Wojewody Zachodniopomorskiego z 22.10.2010 r. znak FB.1.3010-40/10-1 [PM]; data wpływu pisma do Urzędu 25.10.2010 r.

- „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 142 na odcinku Krzywnica - Lisowo” (dalej: Przebudowa drogi nr 142); wartość projektu i wydatków kwalifikowalnych – 19.000.000 zł; projekt zakończony w 2011 r.,
- „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 124 na odcinku Cedynia-Chojna” (dalej: Przebudowa drogi nr 124); wartość projektu i wydatków kwalifikowanych – 23.182.278,00 zł; projekt w trakcie realizacji,
- „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 106 na odcinku Rzewnowo - Golczewo” (dalej: Przebudowa drogi nr 106); wartość projektu i wydatków kwalifikowanych – 24.751.409,00 zł; projekt w trakcie realizacji,
- „Wykonanie i dostawa 10 sztuk autobusów szynowych o napędzie spalinowym wraz z możliwością udzielenia zamówień uzupełniających, stanowiących nie więcej niż 20% wartości zamówienia podstawowego”; wartość projektu – 149.364.600,00 zł, w tym wydatki kwalifikowalne – 122.430.000,00 zł; badaniem objęto całkowite wydatki poniesione w 2011 r. – 24.486.000,00 zł na budowę i dostawę 2 szynobusów.

W 3 przypadkach dotyczących projektów związanych z przebudową dróg stwierdzono uchybienia, polegające na odstępstwach w finansowaniu zadań określonych w harmonogramach rzeczowo – finansowych, stanowiących załącznik do decyzji o ich dofinansowaniu, tj.:

- w projekcie dot. przebudowy drogi nr 142 nie aktualizowano harmonogramu na bieżąco pomimo, że faktycznie poniesione wydatki na realizację projektu były mniejsze o kwotę 1.979.756,85 zł (projekt zakończony w 2011 r.) od wartości określonej w decyzji o dofinansowaniu i harmonogramie, a we wniosku o płatność końcową dokonano zmiany tego harmonogramu do wartości faktycznie wydatkowanych środków, nie miało to jednak wpływu na rzeczowe i terminowe zakończenie realizowanych zadań;
- w projektach dot. przebudowy drogi nr 106 i przebudowy drogi nr 124 nie dokonywano zmiany harmonogramów pomimo, że w jednym przypadku wydatki poniesione w 2011 r. były wyższe o 3.311.966,67 zł niż w nim określono, a w drugim były niższe o kwotę 846.443,97 zł od wydatków określonych w tym harmonogramie.

W ocenie NIK taki sposób realizacji projektów w ramach RPO WZ - znacząco odbiegający od ustalonych harmonogramów w zakresie finansowym - może mieć negatywny wpływ na stopień wykorzystania środków unijnych w ostatnim okresie perspektywy 2007-2013, ponieważ niewykorzystanych środków w ramach podpisanych umów (wydanych decyzji) potencjalni beneficjenci mogą nie zdążyć wykorzystać m.in. ze względu na procedury związane z zamówieniami publicznymi oraz konieczność zapewnienia wkładu krajowego.

We wszystkich 4 projektach w 2011 r. został zapewniony - określony w decyzjach o dofinansowaniu - udział w finansowaniu ze środków własnych Beneficjenta (lub pochodzących z dotacji budżetu państwa). Rzeczowa realizacja 2 zakończonych projektów nastąpiła w terminach określonych w decyzjach o ich dofinansowaniu (2 projekty pozostawały w trakcie realizacji).

Badaniem w zakresie kwalifikowalności i prawidłowości ewidencjonowania wydatków, w tym ich terminowym rozliczeniem, objęto wydatki poniesione w 2011 r. na łączną kwotę 13.469.128,75 zł na realizację projektu Przebudowa drogi nr 142. Ustalono, że poniesione wydatki spełniały warunki kwalifikowalności, zostały terminowo opłacone, dowody księgowe dokumentujące poniesione wydatki były prawidłowe pod względem formalno - ra-

chunkowym, zostały prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych w wyodrębnionej dla projektów ewidencji i zostały rzetelnie ujęte we wnioskach o płatność. Wydatek w kwocie 23.406,78 zł (w tym kwota przewidziana do refundacji ze środków EFRR - 12.569,05 zł) został opłacony 20 dni po terminie zakończenia finansowego projektu, który zgodnie z obowiązującą na dzień dokonania płatności decyzją o dofinansowaniu projektu upłynął 30.11.2011 r.

Jak wynika z wyjaśnień przyczyną nieopłacenia ww. wydatku w obowiązującym terminie, jak również późniejszych nieprawidłowości związanych z wnioskowaniem o zmianę decyzji o dofinansowaniu, było „przeoczenie” upływu terminu finansowego zakończenia projektu przez Beneficjenta. Zmiana decyzji o dofinansowaniu projektu, dokonana przez Zarząd Województwa 19.01.2012 r. w związku z przeoczeniem terminu finansowego zakończenia projektu - zdaniem NIK - była nieuprawniona, bowiem naruszała zasady określone w decyzji Zarządu Województwa o jego dofinansowaniu. Zgodnie z postanowieniami tej decyzji zmiana taka mogła nastąpić na wniosek zgłoszony nie później niż przed planowanym zakończeniem realizacji projektu (termin zakończenia finansowej realizacji projektu upłynął 30.11.2011 r., a wniosek zgłoszono 28.12.2011 r.).

4. Zbadano sposób przeprowadzenia w trybie przetargu nieograniczonego i realizacji 5 zamówień publicznych, w których kwota zawartych umów wyniosła ogółem 62.432.738,51 zł, tj. dotyczących:

- „Dostawy sprzętu komputerowego i oprogramowania dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego”; zadanie dofinansowano środkami z Pomocy Technicznej RPO WZ (15%),
- przeprowadzenia szkoleń realizowanych w ramach projektu „Kompleksowy program wspierania kluczowych obszarów funkcjonowania i kompetencji kadr Urzędu Marszałkowskiego województwa zachodniopomorskiego”; zadanie dofinansowano ze środków PO KL,
- „Przebudowy drogi wojewódzkiej nr 142 na odcinku Krzywnica – Lisowo” – w ramach RPO WZ,
- „Przebudowy drogi wojewódzkiej nr 124 na odcinku Cedynia - Chojna” – w ramach RPO WZ,
- wykonania „Przebudowy drogi wojewódzkiej nr 106 klasy G o nawierzchni bitumicznej na odcinku Rzewnowo-Golczewo na długości około 17 km w terenie niezabudowanym oraz przez miejscowości Koplino, Niemica, Samlino i Golczewo” – w ramach RPO WZ.

Stwierdzono, że realizacja zbadanych zamówień publicznych przebiegała zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸, w tym: wybór trybów udzielenia zamówienia był uzasadniony przesłankami wynikającymi z przepisów ustawy, dopełniono obowiązku zamieszczenia ogłoszeń o postępowaniach, postępowania o udzielenie zamówień prowadzono w sposób gwarantujący zachowanie jawności i uczciwej konkurencji, zlecenie zadań następowało na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, zrealizowane zamówienia były zgodne z postanowieniami umów i SIWZ⁹.

⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁹ specyfikacjami istotnych warunków zamówienia.

Kontrola wykazała jednak, że wydatek dotyczący 1 faktury¹⁰ w wysokości 18.330 zł¹¹ ujęto w rozdziale 85226 § 6060 mimo, że nie miał charakteru zakupu inwestycyjnego (środki trwale miały wartość poniżej 3.500 zł). Zgodnie z dekreacją zamieszczoną na dokumencie księgowym wydatek ten dotyczył zakupów inwestycyjnych poniesionych na kupno pierwszego wyposażenia dla nowoutworzonych jednostek organizacyjnych Województwa¹².

W sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych Województwa za rok 2011 wydatek ten wykazano w rozdziale 85226 w § 6060, zamiast w § 6050 – wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych. Zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹³ zakupy inwestycyjne (ujmowane w § 6060) odnoszą się do środków trwałych niezaliczonych do pierwszego wyposażenia, których wartość początkowa jest wyższa od kwoty określonej w art. 16f ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁴ (tj. od kwoty 3.500 zł). Wydatki związane z tzw. pierwszym wyposażeniem o wartości poniżej 3.500 zł ujmuje się w § 6050.

5. Wprowadzone w Urzędzie procedury dotyczące sposobu sprawowania kontroli zarządczej odpowiadały wymogom stawianym systemowi kontroli zarządczej, o których mowa w art. 68 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, jednakże mając na uwadze wyniki niniejszej kontroli - nie można stwierdzić, że system zapewniał zgodność działalności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi we wszystkich obszarach objętych kontrolą.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. *Bieżące aktualizowanie harmonogramów rzeczowo - finansowych projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE.*
2. *Zawieranie umów z przewoźnikami w terminach zapewniających im nabycie uprawnień do otrzymywania dopłat do przewozów w związku z ich gotowością do stosowania obowiązujących ulg ustawowych w krajowych przewozach autobusowych.*
3. *Prawidłowe klasyfikowanie zakupów inwestycyjnych o wartości poniżej 3.500 zł (zaliczanych do pierwszego wyposażenia nowoutworzonych jednostek organizacyjnych).*

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag oraz wykonania wniosków lub o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

¹⁰ SH/119/12/12/70950 z 23.12.2011 r. na kwotę 310.460 zł (za zakup oprogramowania biurowego i oprogramowania do tworzenia kopii zapasowych).

¹¹ kwota 18.330 zł = 13 x 1.410 zł.

¹² Publicznego Ośrodka Adopcyjnego w Szczecinie oraz Publicznego Ośrodka Adopcyjnego w Koszalinie.

¹³ Dz.U Nr 38, poz. 207 ze zm.

¹⁴ Dz.U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Marszałkowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.