



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.001.02.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	Iwona Gołębiewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98838 z dnia 30 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego ¹ , ul. Korsarzy 34, Szczecin (70-540).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Olgierd Geblewicz - Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego ² . (dowód: akta kontroli str.3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia³ wykorzystanie przez Samorząd Województwa Zachodniopomorskiego⁴ dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi, w ramach wykonania budżetu państwa w 2015 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia:

- przekazywanie środków otrzymanych z budżetu państwa, podległej jednostce zarządzającej drogami wojewódzkimi i wykorzystującej ww. dotację tj. Zachodniopomorskiemu Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Koszalinie⁵, w terminach umożliwiających realizację zadań objętych dotacją;
- wykorzystanie dotacji zgodnie z przeznaczeniem, tj. ponoszenie wydatków kwalifikujących się do dofinansowania wg wykazu wydatków kwalifikowalnych objętych wnioskiem o dofinansowanie, stanowiącym załącznik nr 1 do umowy Nr RC 83.54/2015 zawartej w dniu 7 lipca 2015 r.⁶ z Wojewodą Zachodniopomorskim⁷;
- składanie Wojewodzie rzetelnych miesięcznych informacji o wykorzystaniu dotacji oraz terminowe złożenie rocznego rozliczenia dotacji wraz z zestawieniem dokumentów księgowych potwierdzających poniesione wydatki.

Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca nieterminowego składania Wojewodzie miesięcznych informacji o wykorzystanej kwocie dotacji celowej nie miała istotnego wpływu na ocenę realizacji kontrolowanego zadania.

¹ Dalej: Urząd.

² Od 7 grudnia 2010 r., dalej: Marszałek.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. 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.

⁴ Dalej: Samorząd.

⁵ Dalej: ZZDW.

⁶ Dalej: umowa nr 83.54/2015.

⁷ Dalej: Wojewoda.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi

Opis stanu
faktycznego

Dotacja celowa z budżetu państwa w kwocie 29.381,5 tys. zł na wydatki bieżące związane z remontem, utrzymaniem, ochroną dróg wojewódzkich i zarządzaniem tymi drogami przyznana została Samorządowi, będącemu jej Beneficjentem, na podstawie umowy nr 83.54/2015⁸, w związku decyzją Ministra Finansów z dnia 1 kwietnia 2015 r.⁹.

(dowód: akta kontroli str. 34, 52-61)

Zgodnie z art. 70c ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁰ przyznana dotacja stanowiła 98% kosztów realizacji zadań związanych z remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem drogami wojewódzkimi¹¹. W załączniku nr 1 do umowy nr 83.54/2015 wartość całego Zadania określono na kwotę 40.015 tys. zł, wydatki kwalifikowalne – na kwotę 29.981,1 tys. zł, w tym dofinansowanie z budżetu państwa - 29.381,5 tys. zł (98%) i wkład własny – 599,6 tys. zł (2%). Na podstawie Aneksu Nr 1 do ww. umowy podpisanego 30 października 2015 r., zwiększono wartość zadania o 560 tys. zł do kwoty 40.575 tys. zł pozostawiając bez zmian pozostałe wielkości.

(dowód: akta kontroli str. 53, 57, 64, 65)

Zadanie realizowane było przez jednostkę organizacyjną Samorządu – ZZDW, który zgodnie ze statutem powołany został do realizacji m.in. zadań w zakresie odpowiadającym zakresowi zadań przypisanych zarządcy drogi w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹² i art. 70c ust 1 ustawy o dochodach jst.

(dowód: akta kontroli str. 21-26)

Zgodnie z § 3 ust 1 umowy nr 83.54/2015 Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie¹³ środki z dotacji przekazał w 6 transzach, w terminie do 10 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym zawarto umowę¹⁴. Pierwsza transza środków wpłynęła na rachunek Beneficjenta dnia 10 lipca 2015 r. w kwocie 17.034,4 tys. zł tytułem refundacji wydatków poniesionych w okresie I półrocza 2015 r., kolejne transze - w kolejnych miesiącach od sierpnia do grudnia 2015 r. w kwotach zgodnych z harmonogramem płatności stanowiącym załącznik nr 2 do umowy nr 83.54/2016 (transze przekazane w lipcu, sierpniu i wrześniu 2015 r.) oraz Aneksu Nr 1 do umowy nr 83.54/2015¹⁵ (transze przekazane w październiku, listopadzie i grudniu 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 53-58, 62-66, 103-111)

⁸ Zgodnie z uchwałą Nr 988/15 Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 7 lipca 2015 r. w sprawie podpisania umowy z Wojewodą Zachodniopomorskim o przekazaniu na rzecz Województwa Zachodniopomorskiego dotacji celowej z przeznaczeniem na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi.

⁹ Znak: MF/ST4000666/2015 w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2015 r. (zmniejszenie wydatków w rezerwie celowej budżetu państwa część 83 poz. 54 przeznaczonej dla województw na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi i zwiększenie wydatków w budżecie Wojewody Zachodniopomorskiego w części 85/32, dział 600, rozdział 60013 § 2230 o kwotę 29.381,5 tys. zł).

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 198, dalej: ustawa o dochodach jst.

¹¹ Dalej: Zadanie.

¹² Dz. U. z 2015 poz. 460.

¹³ Dalej: ZUW.

¹⁴ 10 lipca, 4 sierpnia, 7 września, 7 października, 5 listopada, 8 grudnia 2015 r.

¹⁵ Z dnia 30 października 2015 r. zawarty w związku ze zwiększeniem wartości całego zadania o 560 tys. zł, bez zmiany wielkości wydatków kwalifikowalnych i kwoty dotacji.

Samorząd przekazywał transze środków ZZDW, na jego utrzymanie i funkcjonowanie, 2 razy w miesiącu, tj. 10 i 25 dnia danego miesiąca¹⁶, zgodnie z zapotrzebowaniem ZZDW. W lipcu 2015 r. Samorząd, po uzgodnieniu z ZZDW, wstrzymał drugą transzę środków w kwocie 1.500 tys. zł, z uwagi na wysoki stan środków na rachunku bankowym ZZDW¹⁷.

Środki z dotacji celowej budżetu państwa były przekazywane przez Samorząd w terminach umożliwiających realizację Zadania przez ZZDW.

(dowód: akta kontroli str. 164-188, 190, 196-203)

ZZDW informował Marszałka i Wojewodę o zmniejszeniu kosztów realizacji zadań przewidzianych do dofinansowania z dotacji celowej: w październiku (wykonanie za wrzesień w kwocie 1.501,3 tys. zł przy zaplanowanej transzy refundacji na październik 2.241,7 tys. zł) i w listopadzie (wykonanie w październiku wyniosło 1.087,7 tys. zł, przy refundacji wydatków zaplanowanej na listopad 2.000 tys. zł). Efektem pierwszego obniżenia kosztów była zmiana harmonogramu płatności wprowadzona na podstawie ww. Aneksu Nr 1 do umowy nr 83.54/2015. Powodem zmniejszenia kosztów były korzystne warunki atmosferyczne, które wpłynęły na obniżenie kosztów zimowego utrzymania dróg.

(dowód: akta kontroli str. 103, 157, 161-163)

Dotacja, przyznana w kwocie 29.381,5 tys. zł, wykorzystana została w 99,99%, tj. w kwocie 29.377,4 tys. zł. Niewykorzystana część dotacji w kwocie 4,1 tys. zł zwrócona została na rachunek ZUW 11 stycznia 2015 r. tj. przed upływem terminu określonego w § 6 ust 2 umowy nr 83.54/2015. Zwrot dotyczył niewydatkowanych środków na stałą obsługę 3 mostów zwodzonych z tytułu opłat za media (zużycie energii elektrycznej, wody i wywóz nieczystości) w związku ze zmianą terminów wpływu ostatnich faktur za te usługi od dostawców.

(dowód: akta kontroli str. 103, 104, 117, 119-121, 148-153)

Beneficjent zgodnie z § 4 umowy nr 83.54/2015, zapewnił wyodrębnienie w ewidencji księgowej transz otrzymanej dotacji i wydatków poniesionych z dotacji (w księgach wykonawcy Zadania - ZZDW¹⁸).

(dowód: akta kontroli str. 54, 67-81, 84-91, 112-117)

Beneficjent przedkładał Wojewodzie informacje o wykorzystanej kwocie dotacji dnia 6 sierpnia, 7 września¹⁹ (poniedziałek), 6 października, 9 listopada (poniedziałek), 8 grudnia (wtorek) i 11 stycznia 2016 r. (poniedziałek).

(dowód: akta kontroli str. 54, 103, 127-149)

Roczne rozliczenie wykorzystania dotacji złożone zostało w ZUW 29 stycznia 2016 r. tj. przed upływem terminu określonego w § 5 ust 2 umowy nr 83.54/2015²⁰. Rozliczenie złożono w wymaganej formie i na stosownych drukach. O jego zatwierdzeniu Wojewoda poinformował Marszałka pismem z 2 marca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 54, 118-126)

Środki dotacji zostały wykorzystane przez Beneficjenta w kwocie 29.377,4 tys. zł, z tego na:

- bieżące utrzymanie dróg, w tym prace remontowe – 10.894,9 tys. zł;
- zimowe utrzymanie dróg – 5.954,1 tys. zł;

¹⁶ Lub w pierwszym dniu roboczym po tych datach (wyjątek stanowiły 9 stycznia 2015 i 22 grudnia 2015 r.).

¹⁷ Na 23 lipca 2015 r. stan środków wynosił 2.300 tys. zł.

¹⁸ Zarządzenie Nr 75/2015 Dyrektora ZZDW z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie wprowadzenia zasad księgowych stosowanych podczas wydatkowania środków pochodzących z dotacji celowej z budżetu państwa, uregulowało sposób wyodrębnienia środków z dotacji na kontach 130 – Rachunek bieżący jednostki budżetowej, 201 – Rozrachunki z dostawcami, 40x – Koszty według rodzajów, zasady kontroli i obiegu dokumentów księgowych w tym ich opis, sposób wyodrębnienia wydatków poniesionych w okresie I półrocza 2015 r. i w lipcu tj. do daty podpisania umowy oraz czas przechowywania dowodów księgowych przez 10 lat.

¹⁹ Korekta informacji z 10 września 2015 r.

²⁰ 31 stycznia 2016 r.

- obsługę oraz utrzymanie 3 mostów zwodzonych i mostu granicznego – 1.060,1 tys. zł;
- bieżące utrzymanie 1.531 obiektów inżynierskich – 439,6 tys. zł;
- zarządzanie drogami (w tym: wynagrodzenia i pochodne od nich pracowników ZZDW) – 11.028,7 tys. zł.

Samorząd wykorzystał dotację zgodnie z przeznaczeniem, na realizację zadań określonych w umowie nr 83.54/2015 tj. remont i utrzymanie dróg wojewódzkich oraz ochronę i zarządzanie tymi drogami. ZZDW, jako wykonawca ww. zadań, zapewnił ich współfinansowanie ze środków własnych w kwocie 599,6 tys. zł, stanowiącej 2% całkowitego kosztu kwalifikowalnego realizacji dotowanych zadań, czym wypełniono postanowienia § 1 ust. 3 umowy nr 83.54/2015²¹. W trakcie roku nie wystąpiły przypadki blokowania wydatków na zadania finansowane z dotacji. Wykazane w rocznym sprawozdaniu budżetowym RB-28S z wykonania planu wydatków budżetowych przez ZZDW²², zobowiązania niewymagalne z tytułu bieżących wydatków pozapłacowych w łącznej kwocie 66,7 tys. zł i wydatków płacowych wraz z pochodnymi (dodatkowe wynagrodzenie roczne) w łącznej kwocie 968,4 tys. zł, obciążały wkład własny Samorządu w realizację Zadania.

(dowód: akta kontroli str. 82-92, 117, 119-121, 125)

W Planie wydatków ZZDW w ujęciu zadaniowym²³, założono bieżące utrzymanie (letnie i zimowe) na całej długości dróg wojewódzkich (2.091 km), roboty remontowe nawierzchni jezdni (80.000 m²), chodników (4.000 m²), powierzchni wykonanych znaków poziomych (70.000 m²) i montaż znaków pionowych (2.200 szt.), obsługę, utrzymanie i ochronę 4 drogowych obiektów mostowych o szczególnym znaczeniu dla ruchu regionalnego oraz utrzymanie 1.531 obiektów inżynierskich.

(dowód: akta kontroli str. 38)

W ciągu całego roku, zgodnie z informacją roczną, ZZDW zapewnił przejezdność na wszystkich odcinkach dróg wojewódzkich oraz ciągłość obsługi 4 mostów. W zakresie bieżącego utrzymania dróg wykonano remonty na 81.751 m² dróg, realizując w 102,2% założenia planu wydatków w układzie zadaniowym, w tym w ramach dotacji celowej – 102,6%²⁴. Ponadto wykonano: remonty 1.818 m² chodników, oznakowanie poziome na 68.337 m² nawierzchni dróg i oznakowanie pionowe (2.211 szt.), montaż nowych i wymianę starych pacholek drogowych (5.882 szt.), montaż nowych i wymianę uszkodzonych barier ochronnych (898 m), uzupełnienie i wzmocnienie poboczy na długości 41 km, awaryjną naprawę przepustu na drodze wojewódzkiej nr 162 w m. Gościno, generalny pomiar ruchu na drogach wojewódzkich i prace pielęgnacyjne przy drogach²⁵. Zimowe utrzymanie dróg polegało na usuwaniu skutków gołodzi (89,7% wydatków), odśnieżaniu (7,4%), pełnieniu dyżurów zimowych i pokryciu kosztów prognoz meteorologicznych, materiałów i utrzymania w gotowości sprzętu zimowego (2,9%). W ramach utrzymania obiektów inżynierskich zapewniono całodobową obsługę i eksploatację 3 mostów zwodzonych²⁶, utrzymanie mostu granicznego w ciągu drogi wojewódzkiej nr 120 i obiektów inżynierskich (mosty, wiadukty, kładki i przepusty) oraz

²¹ W Umowie ustalono, że wkład własny Beneficjenta dotyczący wydatków kwalifikowalnych zadania wyniesie 599,6 tys. zł, przy założeniu, że wydatki kwalifikowalne to 29.981,1 tys. zł w tym dotacja celowa – 29.381,5 tys. zł (98%). Ostatecznie wydatki kwalifikowalne poniesione przy realizacji umowy wyniosły 29.976,9 tys. zł, w tym dotacja celowa – 29.377,4 tys. zł (98%) a wkład własny – 599,6 tys. zł (2%).

²² Korekta nr 2 do sprawozdania Rb-28S ZZDW z 1 marca 2016 r.

²³ Przesłany do Wydziału Infrastruktury i Transportu UM przy piśmie dyrektora ZZDW z dnia 16 kwietnia 2015 r. ws. aktualizacji budżetu zadaniowego dla zadań dofinansowywanych z dotacji celowej budżetu państwa.

²⁴ W planie założono, że 80.000 m² nawierzchni jezdni dróg wojewódzkich zostanie wyremontowanych, w tym 78.080 m² z dotacji celowej (ze środków dotacyjnych zrealizowano szacunkowo – 80.083 m²).

²⁵ M.in.: sadzenie drzew (1.905 szt.), wycinkę 573 szt. drzew, i 1.141.769 m² krzewów, pielęgnację zadrzewienia 5.753 szt., pielęgnację żywopłotów 2.700 m², koszenie traw i chwastów 11.078.980 m² ścinę poboczy na długości 7,1 km i inne.

²⁶ W ciągu drogi wojewódzkiej nr 102 (m. Dziwnów, rz. Dziwna), nr 120 (m. Gryfino, rz. Odra Wschodnia) i nr 205 (m. Darłowo, Kanał Portowy).

przeprowadzono roboty naprawcze na 43 obiektach (15 mostach, 26 przepustach i 2 kładkach).

(dowód: akta kontroli str. 44, 120-122)

Rezultaty wynikające z realizacji Zadania w 2015 r. nie były analizowane przez Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 125)

Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Transportu Urzędu wyjaśnił m.in., że analiza rezultatów wykorzystania w 2015 r. dotacji (...) przeprowadzona zostanie po zatwierdzeniu przez Wydział Finansów i Budżetu Urzędu Marszałkowskiego sprawozdania z realizacji działania jednostki. W zakresie podejmowania działań zmierzających do poprawy jakości i efektywności zadań współfinansowanych środkami z dotacji (...) WliT zwrócił uwagę na współfinansowanie dotacją zadania związanego z zimowym utrzymaniem dróg z uwagi na fakt, że jego realizacja, a tym samym wydatkowanie środków, uzależnione było w dużej mierze od warunków pogodowych, w związku z czym trudno było przewidzieć pełne wydatkowanie środków i ich ewentualne zmiany wartości. W związku z powyższym WliT przeanalizuje możliwość kierowania środków dotacyjnych na zadania inwestycyjne lub też takie zadania bieżące, których realizacja nie jest uzależniona od czynników zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 191, 192)

Dyrektor ZZDW wyjaśnił m.in., że styczeń i luty w jednostkach samorządu terytorialnego są miesiącami, w których sporządzana jest sprawozdawczość dotycząca poprzedniego roku budżetowego. Po zakończeniu prac związanych z zamknięciem i ostatecznym rozliczeniem roku ubiegłego, będzie można przystąpić do analizy rezultatów wynikających z wykorzystania dotacji. (...) po dokonaniu takiej analizy będzie można formułować wnioski zmierzające do poprawy jakości i efektywności zadań realizowanych w ramach powyższej dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 158)

Wojewoda nie skorzystał z prawa, wynikającego z § 7 ust. 1 umowy nr 83.54/2015, do przeprowadzenia kontroli finansowej i rzeczowej realizowanego Zadania.

(dowód: akta kontroli str. 156)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Urząd w 3 przypadkach (na 6) miesięczne informacje z wykorzystania dotacji przedkładał Wojewodzie kilka dni po terminie określonym w § 5 ust 1 umowy nr 83.54/2015, tj. później niż do 6 dnia miesiąca. W poszczególnych przypadkach przekroczenie terminu wyniosło: 1 dzień (informacja za listopad 2015 r., którą w ZUW zamiast w poniedziałek 7 grudnia, złożono we wtorek 8 grudnia), 3 dni (informacja za październik 2015 r., którą w ZUW zamiast w piątek 6 listopada, złożono w poniedziałek 9 listopada), 4 dni (informacja za grudzień 2015 r., którą w ZUW zamiast w czwartek 7 stycznia 2016 r. złożono w poniedziałek 11 stycznia 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 54, 103, 127, 129, 133, 140, 142)

W powyższej sprawie Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Transportu Urzędu przedłożył wyjaśnienia Dyrektora ZZDW, który wskazał, że: *rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej ustala terminy przekazywania sprawozdań dla jednostek samorządu terytorialnego od 8 do 14 dni po upływie okresu sprawozdawczego w zależności od stopnia złożoności sprawozdania. W związku z powyższym dotrzymanie terminu 6 dniowego przy jednoczesnym zachowaniu maksymalnej rzetelności przedkładanej informacji*

przysparza wiele trudności. Stąd też należy stwierdzić, że nadmierna restrykcyjność zapisu zawartego w umowie (...) jest przyczyną sporadycznych opóźnień. W przypadku tego rodzaju umowy termin sprawozdawczy powinien wynosić 10 dni.
(dowód: akta kontroli str. 154, 156, 158)

IV. 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 Kontroli²⁷, wnosi o zawieranie umów określających możliwe do dotrzymania terminy składania informacji o wykorzystaniu dotacji.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie wykonania
wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku 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.

Szczecin, dnia 22 marca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Iwona Gołębiewska
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis

²⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, dalej: ustawa o NIK.