



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.001.02.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony, uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą nr KPK-KPO.443.089.2018
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 23 kwietnia 2018 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. – wykorzystanie przez urzędy marszałkowskie wybranych dotacji z budżetu państwa ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Renata Kojro, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/22/2018 z dnia 9 stycznia 2018 r. 2. Marcin Kaliński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/25/2018 z dnia 9 stycznia 2018 r. (dowody: akta kontroli str. 1, 1191)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu, ul. Wybrzeże J. Słowackiego 12-14, 50-411 Wrocław (dalej: „UMWD” lub „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cezary Przybylski, Marszałek Województwa Dolnośląskiego ² (dalej: „Marszałek Województwa”). (dowody: akta kontroli str. 93-94)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dotacja celowa z budżetu państwa przekazana w 2017 r. do budżetu Samorządu Województwa Dolnośląskiego (dalej: „Województwo”) w wysokości 15,4 mln zł na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi, wykorzystana została zgodnie z przeznaczeniem. Otrzymane środki pozwoliły m.in. na poprawę stanu dróg wojewódzkich oraz zwiększenie bezpieczeństwa i komfortu jazdy na tych drogach. Niemniej jednak organizacja realizacji umowy zawartej z Wojewodą Dolnośląskim⁴ w sprawie tej dotacji (dalej: „umowa dotacji”), polegająca na wykonywaniu obowiązków wynikających z tej umowy przez bezpośredniego realizatora zadań, tj. Dolnośląską Służbę Dróg i Kolei we Wrocławiu (dalej: „DSDiK”), a nie przez UMWD, była niezgodna z postanowieniami § 1 ust. 3 i 4, oraz §§ 2, 4, 6 i 8 tejże umowy dotacji. W ocenie NIK, to bowiem Województwo, reprezentowane przez Zarząd Województwa, jako sygnatariusz umowy dotacji pozostawało w pełni odpowiedzialne wobec Wojewody Dolnośląskiego za wypełnienie postanowień tej umowy, tj. m.in. za składanie wniosków o przyznanie dotacji i o przekazanie dotacji, za sprawozdania z realizacji zadań, za rozliczenia

¹ Kontrolą objęto dwie dotacje celowe przyznane w wysokości: [1] 15,4 mln zł na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi oraz [2] 46,9 mln zł na finansowanie ulg na przejazdy komunikacją autobusową.

² Od dnia 13 lutego 2014 r.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę opisową.

⁴ Umowa Nr DW/1/2017 z dnia 23 czerwca 2017 r. o dofinansowanie w roku 2017 Samorządu Województwa Dolnośląskiego środkami z rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na dofinansowanie remontów, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi, zmieniona aneksem nr 1 z dnia 25 października 2017 r. oraz aneksem nr 2 z dnia 8 grudnia 2017 r.

częściowe poszczególnych etapów realizowanych zadań i dotacji, a także za rozliczenia końcowe poszczególnych zadań i dotacji.

W zakresie wykorzystania dotacji celowej z budżetu państwa w kwocie 46,9 mln zł, przeznaczonej na finansowanie ulg na przejazdy komunikacją autobusową, NIK ocenia, że UMWD w sposób prawidłowy realizował obowiązki dotyczące planowania i rozliczania dopłat przekazywanych przewoźnikom autobusowym. Właściwie weryfikowano otrzymane od przewoźników wnioski o takie dopłaty⁵, a kwoty tych dopłat przekazywano terminowo. NIK zwraca uwagę, że z punktu widzenia transparentności procesu udzielania dopłat, rozwiązaniem pożądanym byłoby określenie w UMWD kryteriów podejmowania decyzji w zakresie stosowania fakultatywnej sankcji polegającej na wstrzymaniu dopłat w przypadku nieprzestrzegania terminów składania wniosków określających należne dopłaty.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa

1.1. Dane ogólne

Opis stanu
faktycznego

Suma wszystkich dotacji, jakie otrzymało Województwo w 2017 r. wynosiła 297 469,9 tys. zł, z czego największy udział (64,5%) stanowiły dotacje na zadania objęte dofinansowaniem ze źródeł zagranicznych⁶ w wysokości 191 966,8 tys. zł. Pozostałą część (35,5%) stanowiły dotacje na zadania finansowane ze środków krajowych⁷ w wysokości 105 503,0 tys. zł, w tym dotacje z budżetu państwa (101 142,3 tys. zł) oraz dotacje pozostałe⁸ (4 356,4 tys. zł). W trakcie roku budżetowego z łącznej kwoty przyznanych dotacji Województwo wykorzystało kwotę w wysokości 285 817,4 tys. zł (96,1%), w tym kolejno: 94,9% (182 245,3 tys. zł); 98,2% (103 572,0 tys. zł); 98,1% (99 211,3 tys. zł); 100% (4 356,4 tys. zł).

(dowody: akta kontroli str. 546-554)

Efektem dotowanych zadań było m.in.: [1] przekazanie przewoźnikom wykonującym regularne krajowe autobusowe przewozy pasażerskie dopłat do tych przewoźników z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg; [2] doposażenie Pogotowia Ratunkowego w Legnicy oraz w Jeleniej Górze, po jednym kompletnie wyposażonym ambulansie; [3] wykonanie remontów koryt cieków naturalnych o łącznej długości 20,8 km, wałów przeciwpowodziowych o łącznej długości 10,6 km, pięciu budowli hydrotechnicznych (w tym dwóch budowli rzecznych, jednego zbiornika, dwóch przepompowni), konserwacja rzek, potoków i kanałów o łącznej długości 1 255,3 km i sześciu sztuk budowli rzecznych; [4] zapewnienie obsługi komisji egzaminacyjnej przy trzech egzaminach w zakresie gospodarowania odpadami, w ramach których trzy osoby zdobyły uprawnienia w tej dziedzinie; [5] wykonanie robót budowlano-montażowych związanych z przebudową kanału ulgi Odra-Widawa (komponent B3) w ramach zadania pn. *Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego*; [6] przeprowadzenie procedur adopcyjnych dla ponad 200 dzieci oraz przeszkolenie ponad 200 kandydatów planujących przysposobić dziecko; [7] zapewnienie obsługi obywateli w kwestiach dotyczących ponad 9 tys. spraw o świadczenia wychowawcze oraz 5 tys. spraw o świadczenia rodzinne, w tym podjętych decyzji o wypłacie bądź odmowie wypłaty dla instytucji polskich

⁵ Kontrolą objęto 120 wniosków złożonych w 2017 r.

⁶ W tym na zadania bieżące w wysokości 81 207,0 tys. zł (42,3%), a na zadania inwestycyjne w wysokości 110 759,8 tys. zł (57,7%).

⁷ W tym na zadania bieżące w wysokości 102 773,4 tys. zł (97,4%) oraz na zadania inwestycyjne w wysokości 2 729,6 tys. zł (2,6%).

⁸ M.in. z Funduszu Kolejowego, z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

i zagranicznych; [8] udzielenie finansowego wsparcia 41 gminom na opracowanie lub aktualizowanie programów rewitalizacji; [9] zapewnienie wdrażania projektów własnych Województwa, realizowanych w ramach Pomocy Technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego oraz Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014-2020 (w tym m.in.: zatrudnienie pracowników, sfinansowanie ich wynagrodzeń oraz podnoszenie ich kwalifikacji, a także zorganizowanie im niezbędnych warunków pracy; zapewnienie obsługi procesu oceny projektów; przygotowanie ewaluacji, analiz, badań; informacja i promocja, w tym kampanie informacyjno-promocyjne).

(dowody: akta kontroli str. 7-92)

Niezależnie od powyższego Województwo realizowało zadania finansowane m.in. ze środków: [1] Funduszu Pracy, tj. sfinansowano staże podyplomowe dla 833 lekarzy i lekarzy dentystów na łączną kwotę 18 151,6 tys. zł⁹, opracowano analizy rynku pracy i zbadano popyt na pracę, wykonano raport z monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, opracowano założenia do programów regionalnych oraz ich wdrażania, zrealizowano przedsięwzięcia mające na celu rozwiązanie i złagodzenie problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grup pracowników na łączną kwotę 7 425,5 tys. zł¹⁰; [2] Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (dalej: „FGŚP”), tj. zrealizowano roszczenia pracownicze oraz odzyskano w części należności od dłużników FGŚP na kwotę 8 230,5 tys. zł¹¹; [3] PFRON¹² otrzymywanych według algorytmu na zadania ustawowe¹³ na łączną kwotę 11 115,7 tys. zł¹⁴, tj. przekazano wnioskodawcom 74 dotacje.

(dowody: akta kontroli str. 10, 17-18, 39)

W 2017 r. Wojewoda Dolnośląski przeprowadził dwie kontrole na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹⁵, których zakres przedmiotowy obejmował: [1] organizację działalności Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego¹⁶, oraz [2] kontrolę prawidłowości prowadzenia części wojewódzkiej państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w zakresie wypełniania przez organ administracji geodezyjnej obowiązków, o których mowa w art. 12, 12a, 12b i art. 40h ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*¹⁷. W wyniku tej kontroli sformułowano 13 wniosków pokontrolnych, w tym w zakresie ustaleń formalno-organizacyjnych (m.in. rozważenie zatrudnienia pracownika lub pracowników posiadających uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii) oraz w zakresie prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (m.in. w przypadku udostępniania materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w związku ze zgłoszeniem prac geodezyjnych lub prac kartograficznych, wydawać licencje określające uprawnienia podmiotu dotyczące możliwości wykorzystywania udostępnionych mu materiałów zasobu). Marszałek Województwa podjął działania mające na celu poprawę funkcjonowania Urzędu w przedmiocie kontroli. Niezależnie od powyższego Wojewoda Dolnośląski

⁹ Z przyznanej kwoty w wysokości 18 782,2 tys. zł (96,6%).

¹⁰ Z przyznanej kwoty w wysokości 7 750,7 tys. zł (95,8%).

¹¹ Przyznaną kwotę wykorzystano w 100%.

¹² Tj. Państwowego Funduszu Osób Niepełnosprawnych.

¹³ Tj. wynikające z art. 35 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 2046, ze zm.).

¹⁴ Z przyznanej kwoty w wysokości 11 229,3 tys. zł (99,0%).

¹⁵ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

¹⁶ Kontrola do dnia 23 lutego 2018 r. nie została zakończona.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2101, ze zm.

przeprowadził także kontrolę w zakresie prawidłowości realizacji projektu¹⁸ pn.: *Mobilne Laboratoria Innowacyjności i Usług Wzmacniania Potencjału Innowacyjności w regionie Transgranicznym (TRAIL S)*.

(dowody: akta kontroli str. 555-612)

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

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. Województwo otrzymało¹⁹ dotację celową z budżetu państwa²⁰, na podstawie art. 70c ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*²¹ w łącznej kwocie 15 439,9 tys. zł²². Dotacja była przeznaczona na realizację 16 zadań, które stosownie do postanowień § 3 ust. 5 umowy dotacji miała realizować DSDiK. I tak, zadania²³ wymienione w załączniku nr 1 do umowy dotacji obejmowały m.in.:

- remont drogi wojewódzkiej nr 296 na odcinku Piaseczna – Stary Węgliniec od km 59 + 860 do km 61 + 320/długość 1,460 m.b. – w kwocie 1 904,0 tys. zł;
- remont drogi wojewódzkiej nr 331 na terenie Gminy Polkowice, ul. Chocianowska w km 15 + 500 – 17 + 970 – w kwocie 1 449,0 tys. zł;
- remont drogi wojewódzkiej nr 334 w m. Moczydlnica Dworska w km 30 + 030 – 31 + 330 – w kwocie 1 025,0 tys. zł;
- remont drogi wojewódzkiej nr 338 m. Kawice w km 37 + 290 – 38 + 490, długość 1,2 km – w kwocie 892,0 tys. zł;
- remont drogi wojewódzkiej nr 381 w m. Nowa Ruda km 40 + 424 – 42 + 430 z chodnikami km 40 + 424 – 42 + 430 L – do ul. Węglowa Wola, km 40 + 424 – 41 + 517 P do ul. Bożkowskiej wraz z budową kanalizacji deszczowej – w kwocie 712,8 tys. zł;
- remont drogi wojewódzkiej nr 384 odcinek Jodłownik – Bielawa w km 9 + 850 – 11 + 960 oraz Bielawa - Dzierżoniów w km 17 + 200 – 19 + 500 – w kwocie 1 880,0 tys. zł;
- remont nawierzchni drogi wojewódzkiej nr 389 na odcinku DK 8 – Zieleniec w km 0 + 000 – w kwocie 2 857,0 tys. zł.

W odniesieniu do założeń określonych w pierwotnej umowie dotacji z dnia 23 czerwca 2017 r. odstąpiono²⁴ od realizacji jednego zadania (jako finansowanego z dotacji), tj. zrezygnowano z remontu drogi wojewódzkiej nr 455 od ronda BŁD do Kamieńca Wrocławskiego w km 9 + 915 – 10 + 950 na kwotę 1 450,0 tys. zł na rzecz dwóch innych²⁵, tj. remontu DW 374 Wieśnica w km 13 + 700 – 14 + 100 na kwotę 514,0 tys. zł oraz DW 439 w m. Żmigródek w km 1 + 300 – 2 + 760, długość 1,46 km na kwotę 1 236,0 tys. zł. Zmieniono również nazwy zadań oraz kwoty

¹⁸ Nr PLSN.0301.00-DE-0002/15 współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020.

¹⁹ Przyznana dotacja celowa została wprowadzona do budżetu Województwa uchwałą nr XXIX/922/16 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie *budżetu Województwa Dolnośląskiego*, w dziale 600 – Transport i łączność, w rozdziale 60013 – Drogi publiczne wojewódzkie.

²⁰ Dotacja została udzielona na podstawie umowy dotacji.

²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1453, ze zm.

²² Zgodnie z § 3 pkt 1 zawartej umowy dotacji – dotacja celowa z budżetu państwa nie mogła stanowić więcej niż 98% kosztów kwalifikowalnych realizacji zadań wynikających z ofert wyłonionych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

²³ Po zmianach dokonanych aneksem nr 1 z dnia 25 października 2017 r. oraz nr 2 z dnia 8 grudnia 2017 r.

²⁴ Aneksem nr 1 z dnia 25 października 2017 r.

²⁵ Przewidywanych do realizacji aneksem nr 2 z dnia 8 grudnia 2017 r.

dotacji z rezerwy celowej do nich przypisane. Zmiany do umowy dotacji Dyrektor DSDiK uzasadniał przedłużającą się procedurą przetargową i późnym wyłonieniem wykonawcy robót.

(dowody: akta kontroli str. 95-114, 268-272)

Analiza dokumentów dotyczących przekazanej dotacji wykazała m.in., że:

- wnioski o przyznanie dotacji²⁶, o przekazanie dotacji²⁷, sprawozdania z realizacji zadań²⁸, rozliczenia częściowe poszczególnych etapów realizowanych zadań oraz dotacji²⁹, a także rozliczenia końcowe poszczególnych zadań oraz dotacji³⁰ składał Wojewodzie Dolnośląskiemu bezpośrednio realizator tych zadań, tj. DSDiK, przy czym w toku kontroli stwierdzono, że wnioski o przyznanie dotacji (12 przypadków) oraz sprawozdanie (dotyczące miesiąca listopada) z realizacji zadań DSDiK przedkładał Wojewodzie Dolnośląskiemu z opóźnieniem;
- Wojewoda Dolnośląski przekazał środki dotacji w trzech transzach³¹ na pisemny wniosek Województwa, w terminach umożliwiających realizację zadań, przy czym w trakcie roku budżetowego UMWD dokonało³² zwrotu niewykorzystanej zaliczki dotacji³³ w wysokości 1 432,8 tys. zł na rachunek Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego;
- dotacja stanowiła 70,6% kosztów realizacji dofinansowanych zadań;
- w Urzędzie wyodrębniono ewidencję księgową środków otrzymanych z dotacji celowej (konto 1330), a w DSDiK wyodrębniono ewidencję księgową wydatków dofinansowanych z tych środków (rejestr 005);
- otrzymana dotacja została wykorzystana w całości w 2017 r. i rozliczona w terminie określonym w umowie dotacji.

(dowody: akta kontroli str. 116-536, 1058-1059)

W wyniku realizacji zadań, na które przyznano dotację uzyskano m.in. następujące efekty rzeczowe:

- wykonano frezowanie drogi na długości 1460 mb, korytowanie na odcinkach przewidzianych pod poszerzenia, odmulono dno oraz skarpy rowów, wykonano nową konstrukcję jezdni na poszerzeniach oraz ułożono nawierzchnię bitumiczną na całości odcinka³⁴;
- wykonano 60% nowych nawierzchni chodnika, ustawiono 90% nowego krawężnika, ścieku i obrzeży, wymieniono konstrukcję nawierzchni w 100%, ułożono nowe warstwy bitumiczne³⁵;
- wzmocniono istniejącą konstrukcję jezdni w śladzie koryta, wykonano odwodnienie, zjazdy, w tym frezowanie nawierzchni bitumicznej o grubości do 3,5 cm, wykonano wykopy, mechanicznie rozebrano opornik kamienny, wykonano warstwę odsączającą na wzmocnionej krawędzi, wyrównano istniejącą podbudowę kruszywem kamiennym, wykonano oznakowanie poziome, utwardzono pobocza, wyprofilowano skarpy, wykonano warstwy profilujące

²⁶ § 1 ust. 3 i 4 umowy dotacji.

²⁷ § 4 umowy dotacji.

²⁸ § 2 ust. 3 umowy dotacji.

²⁹ § 5 ust. 2 umowy dotacji.

³⁰ § 5 ust. 1 umowy dotacji.

³¹ Pierwszą transzę na kwotę 8 319,9 tys. zł przekazano na konto Urzędu w dniu 25 sierpnia 2017 r., drugą transzę na kwotę 4 057,9 tys. zł w dniu 25 września 2017 r. oraz trzecią transzę na kwotę w wysokości 4 494,9 tys. zł w dniu 9 listopada 2017 r.

³² W dniu 20 września 2017 r.

³³ Przekazanej w miesiącu sierpniu 2017 r.

³⁴ W ramach zadania nr 1 pn.: *Remont drogi wojewódzkiej nr 296 na odcinku Piaseczna – Stary Węgliniec od km 59 + 860 do km 61 + 320/długość 1,460 m.b.*

³⁵ W ramach zadania nr 3 pn.: *Remont drogi wojewódzkiej nr 331 na terenie Gminy Polkowice, ul. Chocianowska w km 15 + 500 – 17 + 970.*

i ścieralne z betonu asfaltowego, zamontowano i zdemontowano znaki drogowe³⁶;

- wzmocniono istniejącą konstrukcję jezdni w śladzie koryta, utwardzanie, wykonano na zjazdach podbudowy z kamienia, emulsję asfaltową, warstwę z betonu asfaltowego, odmulono dno i obustronnie wyprofilowano skarpy, odtworzono zasypany rów na długości 200 m³⁷;
- wykonano wykopy, rozbiórkę kanału i studni wypustów deszczowych, rewizyjnych, dokonano obsypki rurociągu, wykonano kanały, podłoża betonowe, frezowanie nawierzchni bitumicznej, korytowanie, ławy betonowe, stabilizacje, podbudowy, nawierzchnie, poręcze ochronne, odmulenie, oznakowanie poziome³⁸;
- wykonano rozbiórkę nawierzchni i elementów ulic, remont krawężników i nawierzchni jezdni oraz chodników, przebudowano kanalizację deszczową, w tym wykonano frezowanie nawierzchni bitumicznej, regulację pionową studzienek i kratek, ścinękę poboczy, wycinkę krzaków, wykonano przepusty³⁹;
- rozpoczęto frezowanie warstwy ścieralnej z wywozem materiału do wbudowania pobocza i zagospodarowania, wykonano frezowanie warstwy wiążącej o grubości 6 cm pod remont cząstkowy i wzmocnienia krawędzi z wywozem materiału zagospodarowaniem, mechaniczne oczyszczanie i skropienie emulsją asfaltową na zimno podbudowy kruszywa kamiennego, remont cząstkowy warstwy wiążącej o grubości 6 cm, rozpoczęto wykonanie nawierzchni z AC 115 grubości 5 cm i ścinękę poboczy o grubości 10 cm z wywozem i utylizacją, regulację wjazdów studni, oznakowanie poziome, oczyszczanie koryt głębokich, oczyszczanie korytek ściekowych, odmulanie rowów, wymianę elementów barier ochronnych⁴⁰.

(dowody: akta kontroli str. 249-259)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Sposób organizacji wykonywania obowiązków (obejmujących m.in. składanie wniosków o przyznanie dotacji⁴¹ i o przekazanie dotacji⁴², sprawozdań z realizacji zadań⁴³, rozliczeń częściowych poszczególnych etapów realizowanych zadań i dotacji⁴⁴, rozliczeń końcowych poszczególnych zadań i dotacji⁴⁵, a także prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków) Województwa, reprezentowanego przez Zarząd Województwa i będącego stroną umowy dotacji – beneficjentem, tj. sposób polegający na bezpośrednim wykonywaniu tych obowiązków, w okresie objętym kontrolą, przez realizatora zadań (DSDiK), a nie przez Urząd, był niezgodny z postanowieniami § 1 ust. 3 i 4, oraz §§ 2, 4, 6 i 8 umowy dotacji. Wskazywały one bowiem wyraźnie na prawa i obowiązki, które

³⁶ W ramach zadania nr 4 pn.: *Remont drogi wojewódzkiej nr 334 w m. Moczydlnica Dworska w km 30 + 030 – 31 + 330.*

³⁷ W ramach zadania nr 5 pn.: *Remont drogi wojewódzkiej nr 338 m. Kawice w km 37 + 290 – 38 + 490, długość 1,2 km.*

³⁸ W ramach zadania nr 8 pn.: *Remont drogi wojewódzkiej nr 381 w m. Nowa Ruda km 40 + 424 – 42 + 430 z chodnikami km 40 + 424 – 42 + 430 L – do ul. Węglowa Wola, km 40 + 424 – 41 + 517 P do ul. Bożkowskiej wraz z budową kanalizacji deszczowej.*

³⁹ W ramach zadania nr 9 pn.: *Remont drogi wojewódzkiej nr 384 odcinek Jodłownik – Bielawa w km 9 + 850 – 11 + 960 oraz Bielawa - Dzierżoniów w km 17 + 200 – 19 + 500.*

⁴⁰ W ramach zadania nr 10 pn.: *Remont nawierzchni drogi wojewódzkiej nr 389 na odcinku DK 8 – Zieleniec w km 0 + 000.*

⁴¹ § 1 ust. 3 i 4 umowy dotacji.

⁴² § 4 umowy dotacji.

⁴³ § 2 ust. 3 umowy dotacji.

⁴⁴ § 5 ust. 2 umowy dotacji.

⁴⁵ § 5 ust. 1 umowy dotacji.

winien realizować beneficjent dotacji, czyli Województwo, reprezentowane przez Zarząd Województwa, a nie realizator zadań.

W wyjaśnieniach dotyczących przyczyn sposobu organizacji obowiązków Województwa – beneficjenta, polegających na bezpośrednim wykonywaniu, w okresie objętym kontrolą, zadań beneficjenta, przez realizatora zadań – DSDiK, Sekretarz Województwa wskazał, że dotacja przeznaczona została na remonty, utrzymanie, ochronę i zarządzanie drogami wojewódzkimi, czyli zadania określone w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*⁴⁶ (dalej: „u.o.d.p.”). Zarządcą dróg wojewódzkich był Zarząd Województwa⁴⁷, który wykonywał swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi⁴⁸, czyli DSDiK. Sekretarz Województwa dodał także, że Dyrektor DSDiK był osobą oddzielnie umocowaną poprzez pełnomocnictwo wyrażone w uchwale nr 1671/V/16 Zarządu Województwa z dnia 19 stycznia 2016 r. i kierował jednostką pomocniczą – DSDiK – pełniącą rolę zarządu drogi, wykonującą wskazane w art. 20 u.o.d.p. zadania zarządcy drogi. Sekretarz Województwa dodał ponadto, że stosownie do art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*⁴⁹, Zarząd Województwa wykonuje zadania województwa przy pomocy urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych. W celu wykonywania tych zadań powołanych zostało 29 jednostek budżetowych, w tym DSDiK. Każda jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej przedmiot działalności. Zgodnie z § 7 Statutu DSDiK przyjętego uchwałą nr XV/337/15 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 października 2015 r. – DSDiK wykonuje z upoważnienia Zarządu Województwa zadania zarządcy dróg wojewódzkich na terenie województwa dolnośląskiego m.in. w zakresie budowy, przebudowy, remontu i ochrony dróg wojewódzkich wraz z infrastrukturą techniczną związaną z drogami. Biorąc pod uwagę powyższe, jako jednostka właściwa została wskazana w § 3 ust. 5 umowy dotacji do realizacji zadań, których źródłem finansowania będzie dotacja celowa otrzymana z budżetu państwa. Co oznacza (w myśl ułożonego porządku prawnego w zakresie finansów publicznych), że całość procesów związanych z wydatkowaniem środków dokonuje DSDiK, jako wojewódzka jednostka budżetowa. Mając powyższe na uwadze, w ocenie Sekretarza Województwa, właściwym organem do wykonywania tych zadań był Zarząd Województwa, którego zadania wykonywał zarząd drogi, tj. DSDiK.

W ocenie NIK „realizator zadań” to konstrukcja, która nie znajduje umocowania w całości regulacji prawnych dotyczących dotacji. W § 1 ust. 1 i 2 umowy dotacji wskazano, że Wojewoda Dolnośląski przekaże w 2017 r. dotację celową z przeznaczeniem na zadania dotyczące remontów, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi. Nazwy tych zadań stanowiły załącznik nr 1 do umowy dotacji (zakres rzeczowy zadań własnych Województwa do wykonania/realizacji). W § 2 ust. 2 umowy dotacji określono, że przez wykonanie zadania w zakresie rzeczowym rozumie się jego zrealizowanie zgodnie z kosztorysem ofertowym⁵⁰, a przez finansowe zakończenie zadania rozumie się dokonanie przez beneficjenta wszystkich płatności związanych z realizacją zadania. Zatem zdaniem NIK, Zarząd Województwa za pośrednictwem UMWD powinien samodzielnie realizować obowiązki beneficjenta wynikające z zawartej umowy

⁴⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm.

⁴⁷ Zob. art. 19 ust. 2 pkt 2 u.o.d.p.

⁴⁸ Zob. art. 21 ust. 1 u.o.d.p.

⁴⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2096, ze zm.

⁵⁰ Lub inny dokument zawierający szczegółowy opis zadania, zgodny z art. 150 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077).

dotacji, a DSDiK realizować zadania wymienione w załączniku nr 1 do umowy dotacji. W ocenie NIK, to bowiem Województwo, reprezentowane przez Zarząd Województwa, będące sygnatariuszem umowy dotacji pozostawało w pełni odpowiedzialne wobec Wojewody Dolnośląskiego za wypełnienie postanowień tej umowy, tj. m.in. za składanie wniosków o przyznanie dotacji, o przekazanie dotacji, sprawozdania z realizacji zadań, rozliczenia częściowe poszczególnych etapów realizowanych zadań oraz dotacji, a także rozliczenia końcowe poszczególnych zadań oraz dotacji. Wyłącznie odpowiedzialność z tytułu realizacji postanowień umowy ponosi beneficjent (Województwo) – osoby działające z jego upoważnienia, a DSDiK jako samorządowa jednostka budżetowa nie posiada osobowości prawnej, a więc, co do zasady, nie może być podmiotem praw i obowiązków. NIK wskazuje, że uprawnionym z umowy dotacji jest jedynie beneficjent, a celem umowy dotacji jest określenie zasad przekazania i rozliczenia dotacji. Skoro nie zawarto w niej obowiązków po stronie DSDiK, winien je realizować beneficjent.

Nadto, z informacji uzyskanych z DSDiK wynika, że nieterminowo składano wnioski o przyznanie dotacji (12 przypadków) oraz z uchybieniem terminu złożono sprawozdanie (dotyczące miesiąca listopada 2017 r.) z realizacji zadań. Powyższe mogło wynikać m.in. z faktu, że całość obowiązków beneficjenta realizowała DSDiK.

(dowody: akta kontroli str. 95-114, 138-203, 205-221, 228-238, 249-272, 1200-1223)

1.3. Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na finansowanie ulg na przejazd komunikacją autobusową

Opis stanu
faktycznego

W budżecie Województwa na rok 2017⁵¹ w dziale 600 – Transport i łączność, w rozdziale 60003 – Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe, zaplanowano dochody w wysokości 52 000,0 tys. zł oraz wydatki w tej samej wysokości. W trakcie roku budżetowego w związku ze zmniejszeniem zapotrzebowania dotacji przeznaczonej na finansowanie wydatków związanych z refundowaniem przewoźnikom kosztów stosowania ulg ustawowych w przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego dokonywano zmian w budżecie Województwa⁵² zmniejszając dochody i wydatki odpowiednio w dziale 600, rozdziale 6003, § 2210, § 2630 o łączną kwotę 5 077,0 tys. zł. Kwota niewykorzystanych środków wynikała m.in. z wstrzymania części dopłat przewoźnikom, u których stwierdzono nieprawidłowości oraz w wyniku kontroli przewoźników wykonujących przewozy w krajowym transporcie drogowym w 2017 r. Z otrzymanej kwoty dotacji w wysokości 45 413,0 tys. zł Urząd wydatkował 100,0% środków, co stanowiło 96,8% kwoty zaplanowanej⁵³ w budżecie Województwa.

(dowody: akta kontroli str. 6, 649, 739-1057, 1060-1087)

Przewoźnicy wykonujący krajowe autobusowe przewozy pasażerskie złożyli w Urzędzie 147 wniosków w sprawie zawarcia z Województwem umów o przekazanie w 2017 r. dopłat do ww. przewozów z tytułu stosowania w nich obowiązujących ulg ustawowych. Wszystkie wnioski rozpatrzono pozytywnie i zawarto w ich wyniku 147 umów⁵⁴. Od przewoźników Urząd otrzymał w sumie 1603 wnioski z rozliczeniami o przekazanie dopłat do krajowych autobusowych

⁵¹ Uchwała nr XXIX/922/16 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie budżetu Województwa Dolnośląskiego na rok 2017.

⁵² Uchwałami Zarządu Województwa w sprawie zmian w budżecie Województwa Dolnośląskiego na rok 2017 nr: [1] 3747/V/17 z dnia 9 maja 2017 r.; [2] 3529/V/17 z dnia 21 marca 2017 r.; [3] 3866/V/17 z dnia 31 maja 2017 r.; [4] 4062/V/17 z dnia 4 lipca 2017 r.; [5] 4127/V/17 z dnia 19 lipca 2017 r.; [6] 4283/V/17 z dnia 12 września 2017 r.; [7] 4291/V/17 z dnia 19 września 2017 r.; [8] 4417/V/17 z dnia 17 października 2017 r.; [9] 4490/V/17 z dnia 8 listopada 2017 r.; [10] 4518/V/17 z dnia 15 listopada 2017 r.; [11] 4592/V/17 z dnia 30 listopada 2017 r.

⁵³ Po zmianach dokonanych w trakcie roku budżetowego.

⁵⁴ Przy czym 132 umowy zawarto w 2016 r., a pozostałe 15 w 2017 r.

przewozów pasażerskich. Wnioskowano w nich łącznie o 45 413,0 tys. zł dopłat, którą to kwotę Urząd wypłacił wnioskodawcom⁵⁵.

(dowody: akta kontroli str. 613-623)

W Urzędzie nie opracowano wewnętrznych procedur dotyczących weryfikacji składanych przez przewoźników wniosków o dopłaty, które były przypisane do realizacji⁵⁶ przez Dział Dróg i Transportu Drogowego umiejscowiony w strukturze Wydziału Transportu, wchodzącego w skład Departamentu Infrastruktury UMWD. Dyrektor Wydziału Transportu wskazał, że wewnętrzny podział zadań przypisanych do realizacji przez Dział Dróg i Transportu Drogowego był dokonywany przez kierownika tego Działu w formie zakresu uprawnień i obowiązków pracowników.

(dowody: akta kontroli str. 624- 639, 642-644, 1193)

W wyniku badania 10 wybranych umów⁵⁷ (tj. 6,8% ogólnej liczby zawartych umów) na łączną kwotę 25 670,5 tys. zł ustalono, że:

- sześciu przewoźników złożyło wnioski o przedłużenie wcześniej posiadanych umów nie później niż 30 dni przed upływem ich ważności (przed rozpoczęciem nowego okresu umownego), tj. w terminie wynikającym z § 10 ust. 1 postanowień umownych;
- dziewięć umów zawarto w okresie od 27 października 2016 r. do 30 grudnia 2016 r., a jedną w dniu 8 lutego 2017 r.;
- wszystkie objęte badaniem umowy stanowiły kontynuację umów obowiązujących do dnia 31 grudnia 2016 r.;
- umowy podpisano po pozytywnej weryfikacji wniosków zawierających wymagane załączniki, tj. m.in. zezwolenia na wykonywanie objętych dopłatami przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym, wydane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o transporcie drogowym*⁵⁸ oraz wykaz linii, na których przewoźnik prowadził przewozy. Dyrektor Wydziału Transportu wskazał ponadto, że pracownik merytoryczny sprawdzając złożony przez przewoźnika wniosek monitorował w ten sposób również ważność wydanych zezwoleń. Dyrektor dodał również, że w kontekście ważności zezwoleń na linie regularne istotnym był fakt, że zezwolenia wydane z datą upływu ważności do 31 grudnia 2016 r. były z mocy ustawy ważne do 31 grudnia 2018 r. i był to drugi ustawowy termin ich przedłużenia;
- treść umów była oparta o jednolity wzorzec, który zawierał stwierdzenia zabezpieczające interes Skarbu Państwa. Umowy zostały poddane analizie pod względem prawnym i były kontrasygnowane przez Skarbnika Województwa. Ponadto zawierały zapisy dotyczące: [1] sposobu i terminów przekazywania dopłat oraz obowiązku rzetelnego i zgodnego ze stanem faktycznym ich rozliczania; [2] zwrotu dopłaty lub jej części w przypadku nienależnego jej pobrania wraz z określeniem terminu zwrotu naliczonych odsetek; [3] zobowiązania do honorowania ulg wynikających z obowiązujących przepisów; [4] uprawnień Województwa do kontroli przewoźnika w zakresie realizacji obowiązków określonych w zawartych umowach.

(dowody: akta kontroli str. 640-644, 650-683, 1192-1199)

⁵⁵ W kwocie tej zawierały się także dopłaty w wysokości 626,25 zł wypłacone dwóm przewoźnikom w styczniu 2017 r., wynikające z rozliczenia miesiąca grudnia 2016 r.

⁵⁶ Zarządzeniem nr 70/2016 Marszałka Województwa z dnia 30 maja 2016 r. w sprawie *szczególowego zakresu zadań Departamentu Infrastruktury* (ze zm.).

⁵⁷ Badanie przeprowadzono na podstawie umów podpisanych z 10 przewoźnikami, korzystającymi w 2017 r. z największych dopłat.

⁵⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2200, ze zm.

Natomiast w zakresie udzielania dopłat 10 określonym wyżej przewoźnikom, którzy złożyli w sumie 120 wniosków o dopłaty (7,5% ogółu złożonych wniosków) na łączną kwotę 25 670,5 tys. zł (56,6% ogółem wypłaconych dopłat) ustalono, że:

- w każdym przypadku wypłacana kwota dopłaty odpowiadała kwocie zawartej we wniosku przez przewoźnika;
- dopłaty przekazywane były przewoźnikom w terminach wynikających z zawartych umów, tj. po wstępnej weryfikacji dokumentów rozliczeniowych przed upływem 20 dni roboczych po zakończeniu okresu rozliczeniowego;
- dopłaty wynikały z raportów kas rejestrujących (fiskalnych);
- w styczniu 2017 r. jeden z przewoźników⁵⁹ wystąpił na drogę sądową w celu dochodzenia wstrzymanej przez Urząd dopłaty w wysokości 2 147,1 tys. zł wraz ustawowymi odsetkami. Wysokość roszczenia stanowiła sumę dopłat za miesiące od września do listopada 2016 r., ustalona jako różnica pomiędzy wartością sprzedaży biletów obliczoną według cen brutto nieuwzględniających ustawowych ulg, a wartością sprzedaży tych biletów w cenach brutto uwzględniających te ulgi.

(dowody: akta kontroli str. 640-644, 669-738, 1088-1186)

W 2017 r. Marszałek Województwa przeprowadził 40 kontroli przewoźników, m.in. w zakresie prawidłowości stosowania przepisów dotyczących ustawowych ulg, wypełniania warunków określonych w zezwoleniach na prowadzenie przejazdów osobowych. Łącznie skontrolowano 25 przewoźników. W kontrolach tych uczestniczyli inspektorzy Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego we Wrocławiu. Stwierdzono m.in. zmiany ustalonej trasy oraz niezgłoszenie cennika do Urzędu, naruszenia czasu pracy kierowców, zmiany wyznaczonych przystanków, nie wydawanie biletów pasażerom, brak realizacji wyznaczonych kursów. Efektem tych kontroli było nałożenie kar na łączną kwotę w wysokości 56,8 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 645-648)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Dyrektor Wydziału Transportu nie korzystał z możliwości zastosowania sankcji wynikającej z § 9 ust. 1 lit. j umów zawartych z przewoźnikami, zgodnie z którym: *przekazujący może wstrzymać dopłaty w przypadku nieprzestrzegania przez przewoźników zapisów ustawy o uprawnieniach lub postanowień niniejszej umowy, w szczególności nieprzestrzegania terminów składania wniosków określających należne dopłaty*. Kontrola wniosków o dopłaty na łączną kwotę 25,7 mln zł wykazała, że opóźnienia w przedkładaniu dokumentów rozliczeniowych stwierdzono w przypadku pięciu⁶⁰ z dziesięciu badanych przewoźników i dotyczyły łącznie ośmiu wniosków (6,7% badanych wniosków o dopłaty). Opóźnienia wynosiły od jednego do sześciu dni.

NIK zwraca uwagę, że wobec przyjęcia w umowach zawieranych z przewoźnikami możliwości fakultatywnego stosowania sankcji polegającej na wstrzymaniu dopłat w przypadku nieprzestrzegania terminów składania wniosków określających należne dopłaty, rozwiązaniem pożądanym, z punktu widzenia transparentności procesu udzielania dopłat, byłoby określenie w UMWD kryteriów podejmowania decyzji w tym zakresie.

⁵⁹ Któremu przekazywano dopłaty na podstawie umowy nr DT-D/152/2016 z dnia 19 grudnia 2017 r.

⁶⁰ Którym przekazywano dopłaty na podstawie umów oznaczonych nr: [1] DT-D/9/2017 z dnia 8 lutego 2017 r.; [2] DT-D/166/2016 z dnia 30 grudnia 2016 r.; [3] DT-D/84/2016 z dnia 30 grudnia 2016 r.; [4] DT-D/179/2016 z dnia 19 grudnia 2016 r. oraz [5] DT-D/180/2016 z dnia 19 grudnia 2016 r.

IV. Wnioski

Wniosek pokontrolny

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 Kontroli⁶¹ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o zapewnienie realizacji, w ramach struktury organizacyjnej UMWD, wszystkich obowiązków Województwa, reprezentowanego przez Zarząd Województwa, wynikających z umowy dotacji, zawartej z Wojewodą Dolnośląskim na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi.

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 we Wrocławiu.

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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Wrocław, dnia 15 marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński

.....
podpis

⁶¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.