

Białystok, dnia 7 kwietnia 2008 r.



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W BIAŁYMSTOKU

15-950 Białystok ul. Akademicka 4

skr. p. 9, fax: (085) 67-41-109

tel.: (085) 67-41-100

e-mail: lbi@nik.gov.pl

P/07/008
LBI-410/27-2-2007

Pan Jarosław Zygmunt Dworzański
Marszałek Województwa Podlaskiego

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 Białymstoku skontrolowała w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w Białymstoku powiązania budżetu Województwa Podlaskiego z budżetem państwa za rok 2007.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole podpisanym w dniu 20 marca 2008 roku, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie – z zastrzeżeniami - wykonanie w 2007 roku budżetu samorządu województwa w części dotyczącej powiązań z budżetem państwa.

1. Na realizację zadań zleconych ustawami wykorzystano dotacje w kwocie 36.989,8 tys. zł, to jest o 23.754,2 tys. zł (79,5 %) więcej niż w roku 2006 i o 2.599,8 tys. zł (6,5 %) mniej niż zakładał plan. Dotacje te wykorzystano głównie na modernizację urządzeń melioracji wodnych (31.094,1 tys. zł), co pozwoliło m. in. na konserwację bieżącą 1.717 km rzek i innych cieków wodnych, remonty i eksploatację 1.087 budowli piętrzących, a także na konserwację 31 km wałów przeciwpowodziowych.

Województwo Podlaskie otrzymywało dotacje w terminach i w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej, z wyjątkiem działu

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701.

010 Rolnictwo i leśnictwo, w którym dotacje, stanowiące wkład krajowy na realizację pomocy technicznej Sektorowego Programu Operacyjnego *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich* (SPO ROL), wpływały dopiero po podpisaniu umów z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Analiza wykorzystania dotacji na zadania z zakresu rolnictwa oraz administracji publicznej na łączną kwotę 6.276,6 tys. zł (tj. 17,0 % wykorzystanych dotacji na realizację zadań zleconych) wykazała, że środki spożytkowano na pełne, terminowe i zgodne z prawem wykonanie zadań organów Województwa, dotyczących geologii, organizacji stażu medycznego, realizacji ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych², a także na wykonanie zbiornika wodnego w Suchowoli. W toku kontroli ustalono jednak, że przy kalkulacji wysokości dotacji, nie uwzględniano (od 1 stycznia 1999 r., to jest od dnia powołania Urzędu) szacowanych na 250,5 tys. zł, kosztów utrzymania 5 pracowników Urzędu, wykonujących zadania w zakresie prowadzenia zasobu geodezyjno – kartograficznego, a także organizacji stażu medycznego.

2. W 2007 roku na realizację zadań własnych otrzymano z budżetu państwa kwotę 18.697,2 tys. zł, z której wykorzystano 17.955,0 tys. zł, to jest o 25,2 % mniej niż w roku 2006 i o 11.166,7 tys. zł (38,3 %) mniej niż zakładał plan. Stosunkowo niskie wykonanie zadań spowodowane zostało m. in. opóźnieniami we wdrażaniu programów pomocowych Wspólnoty Europejskiej na lata 2007 – 2013.

Szczegółowe badanie dotacji (na kwotę 8.453,8 tys. zł - 47,1% ogółu dotacji do zadań własnych) wykazało, że dotacje w kwocie 5.744,5 tys. zł do zadań inwestycyjnych, realizowanych w ramach kontraktu wojewódzkiego, wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i rzetelnie rozliczono. Dzięki efektywnemu wykorzystaniu środków z dotacji i z innych źródeł, w łącznej kwocie 30.151,5 tys. zł, zakończono realizację I etapu realizacji Opery i Filharmonii Podlaskiej, to jest budowę amfiteatru, stanu surowego gmachu opery, technologii estrady oraz instalacji sanitarnych i elektroenergetycznych. Dobre zaawansowanie realizacji inwestycji umożliwiło zamieszczenie jej na liście projektów finansowanych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007 – 2013 z kwotą 28,0 mln euro.

Jako nierzetelne i niezgodne z postanowieniami art. 87 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³, w związku z art. 60 ust. 2 pkt 3

² Dz. U. z 2004 r. Nr 233, poz. 2268 ze zm..

³ Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966 ze zm.

i art. 6 pkt 15 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴, należy ocenić uzyskanie z budżetu państwa dotacji, w łącznej kwocie 2.709.297,03 zł, na sfinansowanie kosztów pobytu pensjonariuszy w Domu Pomocy Społecznej „Spokojna Przystań” w Garbarach (DPS w Garbarach), prowadzonego – od 1 stycznia 2007 r. - przez Stowarzyszenie „Aktywni przeciw depresji”, na podstawie umowy zawartej z Zarządem Województwa. Wysokość wnioskowanej dotacji określono bowiem na podstawie zarządzenia Marszałka Województwa Janusza K. Krzyżewskiego z dnia 25 stycznia 2007 roku⁵, które średni miesięczny koszt pobytu pensjonariusza określiło na 1.754,10 zł, to jest dokładnie w kwocie skalkulowanej przez wspomniane Stowarzyszenie, a nie na podstawie przywołanych przepisów ustawy o pomocy społecznej⁶, które zobowiązywały do ustalenia średniego miesięcznego kosztu pobytu na podstawie wydatków z roku poprzedniego, bez wydatków inwestycyjnych, powiększonych o prognozowany wskaźnik inflacji⁷. Ustalony w zarządzeniu Marszałka Województwa średni koszt pobytu jednego mieszkańca domu na rok 2007 był aż o 50,0% wyższy od kosztu obliczonego zgodnie z art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej (1.169,70 zł).

Wydatki poniesione przez DPS w Garbarach w 2007 roku wyniosły 4.229,8 tys. zł i były o 1.520,5 tys. zł (44,7 %) wyższe od wydatków poniesionych w 2006 roku, a wysokość dotacji wzrosła o 42,8 % w porównaniu do dotacji przekazanej w 2006 r. (1.897,6 tys. zł).

Przyczyną nieprawidłowego ustalenia średniego miesięcznego kosztu pobytu pensjonariusza było bezpodstawne przyjęcie, przez Panią Elżbietę Rajewską – Nikonowicz, dyrektora Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Białymstoku, sugestii, wyrażonej w piśmie dyrektora Wydziału Polityki Społecznej Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 11 stycznia 2007 r., o możliwości ustalenia średniego kosztu pobytu na podstawie kalkulacji przedstawionej przez Stowarzyszenie. Zasugerowano w nim bowiem, że DPS w Garbarach jest domem nowo utworzonym, podczas gdy z zapisów w rejestrze domów pomocy społecznej wynika, że z dniem 1 stycznia 2007 r. zmienił się jedynie podmiot prowadzący DPS oraz dom ten uzyskał status domu regionalnego (do końca 2006 r. posiadał status powiatowego DPS).

3. Samorząd Województwa zgodnie z przeznaczeniem wykorzystał dotacje w kwocie 15.561,6 tys. zł przeznaczone na sfinansowanie kosztów realizacji 5 zadań z zakresu

⁴ Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.

⁵ W sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w Domu Pomocy Społecznej „Spokojna Przystań” w Garbarach (Dz. Urz. Województwa Podlaskiego Nr 32, poz. 272).

⁶ Wg stanu prawnego przed nowelizacją ustawy z dniem 1 kwietnia 2007 r.

⁷ Zgodnie z art. 25 ustawy budżetowej na rok 2007 z dnia 25 stycznia 2007 r. (Dz. U. Nr 15, poz. 90) prognozowany wskaźnik inflacji wynosił 1,9 %.

administracji rządowej, określonych w porozumieniach zawartych z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Dotacje te wykorzystano głównie na budowę gmachu Opery i Filharmonii Podlaskiej (15.000 tys. zł), a także na zakup muzealiów.

Także zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano oraz rzetelnie rozliczono dotacje z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (39,1 tys. zł) i z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (473,1 tys. zł).

4. Kontrola dwóch projektów o najwyższej wartości, tj. *Wdrażania elektronicznych usług dla ludności w województwie podlaskim* oraz *Budowy Wojewódzkiego Ośrodka Sportu i Rekreacji „Szelment”* (o łącznej wartości 40.919,5 tys. zł, finansowanych z funduszy strukturalnych, dla których beneficjentem był Urząd Marszałkowski) wykazała, że wydatkowane w 2007 roku środki na ten cel, w kwocie 12.215,7 tys. zł, spożytkowano zgodnie z przeznaczeniem. W toku kontroli programu wdrażania elektronicznych usług dla ludności stwierdzono (pomimo wyeliminowania większości wad tego systemu) nieprawidłowości i uchybienia polegające głównie na:

- komisyjnym odebraniu, w dniu 28 lutego 2007 r., od wykonawcy systemu elektronicznego obiegu dokumentów dla urzędów miejskich w Łomży i w Suwałkach (za kwotę 341,6 tys. zł), mimo niezapewnienia niektórych funkcji systemu określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (nie działały na przykład funkcje dotyczące zachowania tajemnicy skarbowej, udostępniania akt sprawy, obsługi procesu zamówień publicznych oraz tworzenia i uchwalania aktów prawa miejscowego); wady te usunięto w dniu 30 maja 2007 roku;
- braku należytej koordynacji działań w zakresie wdrażania systemu zarządzania oświatą, co przy wdrożeniu tego programu w wersji Windows w II półroczu 2007 roku (poprzednio system ten funkcjonował w mniej dogodnym dla użytkowników systemie DOS) spowodowało, że aż 22 (spośród 34 objętych badaniem NIK) placówki oświatowe (w tym w 21 z 22 badanych szkół) - nie użytkowały w I kwartale 2008 roku aplikacji *Place i Księgowość*, a 18 placówek - aplikacji *Środki trwałe*.

W toku realizacji *Wojewódzkiego Ośrodka Sportu i Rekreacji „Szelment”*, pracownicy Biura Inwestycji Urzędu dopuścili się uchybień i nieprawidłowości, związanych głównie z:

- zaniechaniem pobierania, przewidzianego w § 12 umowy z generalnym wykonawcą zadania, zabezpieczenia przed roszczeniami podwykonawców, poprzez potrącenie 10% wynagrodzenia wynikającego z otrzymanych faktur, to jest kwoty 502.855 zł (zgodnie

z art. 647¹ § 5 Kodeksu cywilnego podwykonawcy mogą dochodzić swoich roszczeń także w stosunku do Urzędu – jako inwestora zadania);

- opóźnieniami w składaniu wniosków o płatność do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, wynoszącymi od 4 do 16 miesięcy. Dopiero w dniu 17 marca 2008 r. skierowano wniosek o płatność kwoty 2.188,9 tys. zł, uregulowanej w okresie sierpień – grudzień 2007 roku z prefinansowania, chociaż w 2007 roku Urząd uregulował odsetki od pożyczki na prefinansowanie w kwocie 10.149,91 zł.

5. Kontrola wyboru 5 projektów (3 realizowanych w ramach ZPORR i 2 w ramach SPO ROL) wykazała, że weryfikacja, ocena, zamieszczenie na liście rankingowej, sporządzanie umów o realizację, a także weryfikacja wniosków o płatność odbywało się na ogół zgodnie z obowiązującymi procedurami⁸. Uchybienia dotyczyły głównie zawyżenia oceny o 1 punkt, a także przekroczenia o 3 dni terminu rozpatrzenia wniosku Gminy Sokoły o dofinansowane remontu gminnego ośrodka kultury. Uchybienia te nie miały jednak wpływu na wybór pozostałych projektów (bezzasadne zawyżenie oceny z tytułu kryterium regionalnego dotyczyło bowiem także 13 innych projektów).

6. W toku kontroli w dwóch, spośród 5 zbadanych postępowań o udzielenie zamówień publicznych o łącznej wartości 12.117,2 tys. zł, stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości. I tak:

- Zarząd Województwa (umowę podpisali D. Piontkowski i K. Tylanda) udzielił firmie CAD, Spółka z o.o. z Warszawy, za 170,0 tys. zł, zamówienia publicznego na opracowanie wstępnej koncepcji zagospodarowania terenu lotniska regionalnego na Krywlanach, wstępnego raportu oddziaływania na środowisko dotyczącego lotniska w Krywlanach oraz analizę włączenia kierunku drogi startowej i procedury lądowania dla lotniska w Topolanach, bezpodstawnie stosując tryb z wolnej ręki, z uwagi na ochronę praw wyłącznych autorów wcześniejszych opracowań (art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych⁹). Umową z 10 sierpnia 2007 r. Spółce CAD zlecono bowiem wykonanie nowych opracowań, do których nie dysponowała prawami wyłącznymi. Opracowania dotyczące lotniska regionalnego na Krywlanach bazowały na fragmentach projektu budowlanego I etapu modernizacji tymczasowego lotniska Krywłany z 2006 r., którego wykonanie koordynowała Spółka CAD, jednak prawami autorskimi, w tym określonymi w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z 4 lutego

⁸ W przypadku SPO ROL także przepisami rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 września 2004 r. w sprawie Uzupełnienia SPO ROL (Dz. U. Nr 207, poz. 2117 ze zm. – załącznik).

⁹ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655.

1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹⁰, dysponowali projektanci, którzy nie byli stroną umowy z 10 sierpnia 2007 r. Opracowanie dotyczące lotniska w Topolanach bazowało zaś na opracowaniach z lat 2000 i 2002, wykonanych przez inne podmioty. Z kolei wstępny raport oddziaływania na środowisko dla lotniska na Krywlanach wykonała faktycznie Spółka z o.o. Atmoterm w Warszawie, która nie była stroną umowy z 10 sierpnia 2007 r. (umowa ta nie zezwalała na powierzenie wykonania opracowań osobom trzecim). Ponadto stwierdzono, że główny specjalista Ireneusz D. nie złożył pisemnego oświadczenia w sprawie okoliczności, powodujących wyłączenie go z postępowania, wymaganego postanowieniami art. 17 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych, mimo że uczestniczył w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego;

- w postępowaniu o udzielenie w trybie z wolnej ręki zamówienia publicznego na wykonanie, jako robót uzupełniających, niektórych elementów gmachu Opery i Filharmonii Podlaskiej (za kwotę 5.795,0 tys. zł, na podstawie umowy z dnia 4 września 2007 r.), nierzetelnie ustalono przedmiot zamówienia. Stwierdzono bowiem, że część robót uzupełniających I etapu inwestycji była ujęta w kosztorysach II etapu tej inwestycji (z kwietnia 2007 r.), co było przedmiotem odrębnego zamówienia, zaś w protokóle postępowania określono przedmiot zamówienia jako „realizacja wybranych elementów II etapu” inwestycji, mimo że faktycznie umowa dotyczyła robót niezbędnych do zakończenia I etapu. W ocenie NIK, było to konsekwencją niestarannego ustalenia przedmiotu i wartości zamówienia podstawowego, udzielonego w czerwcu 2006 roku, kiedy to nie uwzględniono wartości robót uzupełniających (wymóg art. 32 ust. 3 ustawy - Prawo zamówień publicznych).

7. W 2007 roku osiągnięto dochody związane z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w kwocie 770,6 tys. zł, co stanowi 91,5 % w stosunku do dochodów należnych (842,2 tys. zł). Dochody te były o 86,8 % wyższe od dochodów uzyskanych w 2006 roku (412,5 tys. zł), głównie z powodu przejęcia od starostów spraw związanych z pobieraniem opłat melioracyjnych. Wpływy uzyskano głównie z opłat melioracyjnych i z dochodów z elektrowni wodnej (740,6 tys. zł) oraz z opłat za egzaminy na przewodnika turystycznego i pilota wycieczek (29,9 tys. zł). Pobrane dochody terminowo i w należnej wysokości odprowadzono do budżetu państwa.

¹⁰ Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm..

Na koniec 2007 r. zaległości wynosiły 72,8 tys. zł (8,5 % w stosunku do dochodów należnych) i dotyczyły wyłącznie niewyegzekwowanych opłat melioracyjnych od 607 osób fizycznych, z których 420 zalegało z opłatami ponad 3 miesiące. Windykacja należności, przez Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych ograniczała się jednak wyłącznie do wysyłania upomnień, zaś dalsza zwłoka może doprowadzić do przedawnienia należności.

8. Zarząd Województwa na ogół zrealizował wnioski z kontroli wykonania budżetu za rok 2006, z wyjątkiem wniosku¹¹, dotyczącego skutecznego kontynuowania prac związanych z realizacją lotniska. W wystąpieniu pokontrolnym z 13 kwietnia 2007 r. NIK uznała za niegospodarne wydatki w kwocie 758,7 tys. zł poniesione na przygotowanie dokumentacji technicznej zaprojektowanego wówczas lotniska lokalnego na Krywlanach, o pasie startowym długości 1420 m, ze względu na brak wymaganych prawem pozwoleń i uzgodnień (m. in. nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia co najmniej 5 ha gruntów leśnych, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji oraz pozwolenia na budowę).

Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego w dniu 6 lipca 2007 r. odmówił uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Krywlan, ze względu na niezgodność projektu planu z przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 8 maja 2007 r. *Programem rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych* – zakładającego przystosowanie istniejącego lotniska sportowego na Krywlanach do parametrów lotniska regionalnego, o minimalnej długości drogi startowej 2000 m.

Do dnia zakończenia kontroli nie zapadły ostateczne decyzje o lokalizacji lotniska regionalnego.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Skuteczne kontynuowanie działań zapewniających rozpoczęcie realizacji lotniska regionalnego.
2. Wystąpienie do Wojewody Podlaskiego, w toku prac nad projektem budżetu na 2009 rok, z wnioskiem o sfinansowanie kosztów utrzymania 5 etatów pracowników, wykonujących zadania zlecone z zakresu geodezji i organizacji staży medycznych.
3. Dokonanie analizy kosztów funkcjonowania Domu Pomocy Społecznej w Garbarach – i w zależności od wyników tej analizy – renegocjowanie warunków umowy z prowadzącym ten dom stowarzyszeniem.

¹¹ Zawartego także w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12 grudnia 2007 r., wystosowanym po kontroli P/07/052 *Działania podejmowane w celu pozyskiwania bezpośrednich inwestycji zagranicznych*.

4. Egzekwowanie od wykonawców robót budowlanych wnoszenia zabezpieczeń ewentualnych roszczeń podwykonawców w stosunku do Urzędu, jako inwestora.
5. Przestrzeganie ustawowych przesłanek upoważniających do udzielania zamówień w trybie z wolnej ręki.
6. Podjęcie egzekucji należności z tytułu opłat melioracyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, na podstawie art. 62 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Marszałka w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania przekazanych uwag i wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Marszałkowi prawo zgłoszenia do Dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały komisji odwoławczej.

Z poważaniem

DYREKTOR DELEGATURY

Najwyższej Izby Kontroli

Ryszard Walendzik