



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia kwietnia 2010 r.

**Pani
Jolanta CHEŁMIŃSKA
Wojewoda Łódzki**

LLO-4100-01-02/2010
P/09/113

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi skontrolowała Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi (zwany dalej „Urzędem” lub „ŁUW”) w zakresie realizacji wydatków ze środków publicznych na inwestycje budowlane w 2009 roku. Kontrolą objęto inwestycję wieloletnią pn. „Budowa Szpitala Powiatowego w Radomsku” oraz inwestycje Urzędu i innych jednostek budżetowych, finansowanych w ramach § 6050 klasyfikacji budżetowej.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 25 marca 2010 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia nadzór Wojewody w zakresie finansowania i realizacji objętych kontrolą inwestycji budowlanych.

Pozytywnie oceniono przyjęty tryb i zasady przekazania dotacji na kontynuację budowy Szpitala Powiatowego w Radomsku oraz realizację inwestycji Urzędu i innych jednostek budżetowych.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

Zastrzeżenia dotyczą realizacji przez Wojewodę obowiązków dysponenta części budżetowej w odniesieniu do wymienionej inwestycji wieloletniej.

1. Budowa Szpitala Powiatowego w Radomsku (zwanego dalej „Szpitalem” lub „Inwestycją”), rozpoczęta w 1999 r., dotychczas nie została zakończona. Inwestycja ta w całości finansowana była ze środków budżetu państwa, w tym w latach 2001 – 2008 w ramach Kontraktu Wojewódzkiego dla Województwa Łódzkiego. Przyjęta wartość kosztorysowa Inwestycji wynosiła 179.515 tys. zł, a do końca 2008 r. na jej realizację poniesiono nakłady finansowe w kwocie 160.044 tys. zł (załącznik do umowy Nr 2/FE.V/2009 z dnia 16 czerwca 2009 r.).

Stosownie do dyspozycji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, wyrażonej w piśmie z dnia 4 maja 2009 r., w dniu 16 czerwca 2009 r. Pani Wojewoda zawarła - na podstawie art. 20 a ust. 2 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju² - umowę z Powiatem Radomszczańskim („*Inwestorem*”), w sprawie dofinansowania kontynuacji budowy Szpitala dotacją celową z budżetu państwa w kwocie 45 mln zł.

W związku z korespondencją w sprawie określenia przewidywanej kwoty wydatków niezbędnych na kontynuację Inwestycji, prowadzoną na przełomie 2008 i 2009 r. pomiędzy Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i Wojewodą Łódzkim, w piśmie z dnia 6 stycznia 2009 r. przekazanym do ŁUW, Starosta Radomszczański określił wysokość przewidywanych potrzeb na 45 mln zł. Pracownicy ŁUW nie dokonali weryfikacji tej kwoty. Pomimo tego w dniu 7 stycznia 2009 r. Pani Wojewoda poinformowała Ministerstwo Rozwoju Regionalnego o zapotrzebowanych przez Inwestora środkach w wysokości wskazanej przez Starostę. Wnioskowana kwota została przyznana w dniu 22 maja 2009 r. z rezerwy celowej budżetu państwa (cz. 83, poz. 8). Pani Wojewoda wyjaśniła wprawdzie, że stosownej weryfikacji dokonano, to jednak w ocenie NIK, szczegółowa i rzetelna weryfikacja wnioskowanej kwoty dotacji nie była możliwa w tak krótkim czasie, jaki upłynął od chwili wpływu pisma Starosty do czasu wystosowania wniosku do Ministerstwa. Ponadto w tym samym wyjaśnieniu Pani Wojewoda przyznała, że pełna weryfikacja tej kwoty obejmowałaby badanie projektu budowlanego, a także wszystkich kosztorysów w kontekście przepisów i norm krajowych oraz unijnych, dotyczących wymogów architektoniczno-budowlanych jakim podlegają szpitale. Nie było to możliwe – zdaniem Pani Wojewody – ze względu na sytuację kadrową (brak odpowiednich specjalistów z zakresu inwestycji w ochronie zdrowia)

² Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.),

oraz ilość zadań powierzonych pracownikom Oddziału Rozwoju Regionalnego w Wydziale Zarządzania Funduszami Europejskimi ŁUW, odpowiedzialnym za obsługę i nadzór nad wykorzystaniem środków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie tej Inwestycji. Szczegółowej weryfikacji zapotrzebowanych środków Urząd nie dokonał również przed zawarciem umowy z dnia 16 czerwca 2009 r., tj. po upływie ponad 5 miesięcy od uzyskania informacji o zapotrzebowanej kwocie dotacji.

W ocenie NIK, wskazuje to, że nadzór nad realizacją omawianej Inwestycji nie był rzetelny.

Powyższą umowę o przekazanie dotacji Pani Wojewoda zawarła, pomimo niespełnienia przez Inwestora oraz dysponenta środków budżetowych, wymogów określonych przepisami rozporządzenia z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa³ (zwanego dalej „rozporządzeniem RM”), ponieważ:

- do końca 2009 r. Inwestor nie opracował programu Inwestycji w zakresie przewidzianym w § 6 pkt 1 rozporządzenia RM. Ponadto, stosownie do dyspozycji § 6 pkt 2 ww. rozporządzenia, w przypadku inwestycji wieloletnich, program taki powinien być uzgodniony z dysponentem części budżetowej. Zdaniem Pani Wojewody - jak to podano w wyjaśnieniu - niektóre elementy takiego programu zostały zawarte w skierowanym do ŁUW piśmie Inwestora z dnia 6 stycznia 2009 r., w sprawie zapotrzebowania środków finansowych na kontynuację budowy Szpitala w 2009 r. W ocenie NIK, pismo takie nie może być jednak utożsamiane z programem Inwestycji, gdyż nie podlega stosownemu uzgodnieniu i akceptacji, do czego zobowiązuje ww. przepis;
- Wojewoda Łódzki nie dokonał akceptacji zwiększenia wartości kosztorysowej Inwestycji, o które pismem z dnia 27 lutego 2009 r. wystąpił Starosta Radomszczański. Zwiększenie tej wartości z kwoty 179.515 tys. zł do kwoty 272.050 tys. zł, oprócz zmiany cen materiałów i usług, Starosta uzasadniał wydłużeniem okresu realizacji Inwestycji i koniecznością zmodyfikowania dokumentacji projektowej, w związku ze zmianami przepisów w zakresie wymagań i warunków technicznych, jakim muszą odpowiadać obiekty służby zdrowia. Zgodnie z § 21 rozporządzenia RM, zwiększenie wartości kosztorysowej mogło być dokonane wyłącznie po uzyskaniu akceptacji dysponenta, z którego części budżetowej

³ Dz. U. Nr 120, poz. 831,

finansowana była Inwestycja, czyli Wojewody Łódzkiego. Tymczasem to Dyrektor Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi ŁUW Tomasz Ciszewski, a nie dysponent środków, przekazując w dniu 27 lutego 2009 r. do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, informacje wymagane przepisami § 19 i § 22 rozporządzenia RM, wystąpił jednocześnie o zwiększenie wartości kosztorysowej Inwestycji do kwoty 272.050 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli nie może uwzględnić wyjaśnień Pani Wojewody, że dysponentem części budżetowej był w tym przypadku Minister Rozwoju Regionalnego („MRR”), z rezerwy którego (w części 83 poz. 8) zostały przekazane środki do dyspozycji Wojewody Łódzkiego (w części 85/10), oraz że przyznanie środków budżetowych na kontynuację Inwestycji w 2009 r. oznaczało zaakceptowanie przez MRR jej nowej wartości kosztorysowej. Trudno też podzielić stanowisko, że na podstawie § 10 rozporządzenia RM, Wojewoda Łódzki pełnił rolę dysponenta niższego stopnia, która polegała na pośredniczeniu w przekazywaniu środków Inwestorowi.

Wprawdzie rozporządzenie RM nie określa, który z dysponentów głównych ma wykonywać obowiązki nałożone przepisami tego rozporządzenia, nie ulega jednak wątpliwości, że dysponentem tym jest dysponent główny, który przekazuje środki finansowe Inwestorowi. Ponieważ umowę o przekazanie dotacji na kontynuację Inwestycji zawarł Wojewoda Łódzki, to w opinii NIK na nim spoczywały obowiązki określone w przepisach rozporządzenia RM. Opinię taką wyraziło również Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Ponadto, jako jeden z obowiązków dysponenta, rozporządzenie RM (§ 22 pkt 1), wskazuje sporządzanie i przekazywanie, do dnia 28 lutego każdego roku budżetowego, ministrowi właściwemu do spraw budżetu i ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego informacji o dokonanych w poprzednim roku budżetowym zwiększeniach wartości kosztorysowej inwestycji, które są realizowane przez podległych i nadzorowanych inwestorów. NIK zauważa, że informację taką w imieniu dysponenta – jak już wcześniej wspomniano – w dniu 27 lutego 2009 r. sporządził i przekazał do właściwych ministerstw Dyrektor Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi ŁUW.

W konsekwencji należy uznać, że dotację w kwocie 45 mln zł na dofinansowanie kontynuacji budowy Szpitala, uruchomiono bez spełnienia wymogów określonych w rozporządzeniu RM.

Pomimo wystąpienia wskazanych wyżej nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że dotacja została udzielona z zachowaniem zasad i trybu określonych w art. 20 a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴, a umowa w sprawie dofinansowania Inwestycji w 2009 r. zawierała zapisy gwarantujące należyte wykorzystanie i rozliczenie dotacji, w tym zapisy w zakresie monitoringu i nadzoru Wojewody nad realizacją umowy. Otrzymaną dotację Inwestor wykorzystał w pełnej kwocie (45 mln zł) i rozliczył w całości. Środki dotacji ŁUW przekazał w transzach, na podstawie 8 wniosków Inwestora i załączonych kopii dokumentów, potwierdzających realizację wydatków (m.in. faktury VAT i protokoły odbioru robót). Upoważnieni pracownicy Urzędu przeprowadzali także kontrole w siedzibie Inwestora i w miejscu prowadzenia Inwestycji.

2. W ocenie NIK, działania podjęte w celu realizacji postanowień rozporządzenia RM w zakresie inwestycji budowlanych Urzędu i innych jednostek budżetowych były właściwe i rzetelne. W 2008 r. powołany został specjalny Zespół, któremu powierzono ocenę zgłoszonych potrzeb m.in. pod względem spełnienia warunków wynikających z ww. rozporządzenia oraz przedstawienie do akceptacji Wojewody inwestycji budowlanych przewidzianych do ujęcia w projekcie budżetu na 2009 r. W wyniku prac tego Zespołu, w materiałach planistycznych do projektu ustawy budżetowej na 2009 r. oraz w ustawie budżetowej przed zmianami, ujęto 8 zadań finansowanych z części 85/10, § 6050. Plan wydatków na te inwestycje, wynoszący pierwotnie 2.129 tys. zł, ograniczony został do 900 tys. zł (głównie w związku z nowelizacją ustawy budżetowej⁵) i wykonany w pełnej kwocie. W wyniku tych ograniczeń, jak również zmian podyktowanych bieżącymi potrzebami inwestycyjnymi, ostatecznie realizowano 4 inwestycje (w planie finansowym nie ujęto sześciu pierwotnie zaplanowanych zadań oraz wprowadzono dwa nowe).

Dla inwestycji ujętych w materiałach planistycznych do ustawy budżetowej na 2009 r. spełnione zostały warunki określone w § 5 rozporządzenia RM, a dla wszystkich zadań z § 6050 klasyfikacji budżetowej – zarówno planowanych, jak i realizowanych – opracowane zostały programy inwestycji, zgodnie z przepisem § 6 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia. W dwóch przypadkach stwierdzono jednak znaczące rozbieżności pomiędzy dofinansowaniem środkami budżetowymi, przewidzianym w programach, a wielkościami planowanymi. I tak, w programie przebudowy siedziby Wojewódzkiej Inspekcji Ochrony Środowiska w Łodzi określono dofinansowanie w 2009 r. w wysokości 3.500 tys. zł, do projektu budżetu przyjęto kwotę 500 tys. zł, natomiast wartość

⁴ Patrz przypis 2,

⁵ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz. U. Nr 128, poz. 1057)

realizowanego zadania według planu po zmianach wyniosła 258 tys. zł. W przypadku przebudowy pomieszczeń z przeznaczeniem na archiwum ŁUW, w programie zaakceptowanym przez Panią Wojewodę w czerwcu 2009 r., określono wartość zadania (planowanego do realizacji w całości w 2009 r.) na kwotę 1.150 tys. zł. Zadanie to podzielone zostało jednak na etapy. W 2009 r. zrealizowano jedynie pierwszy etap, w przyjętej do planu po zmianach kwocie 545 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w związku z ograniczeniami wydatków budżetowych w 2009 r. nie była możliwa realizacja zaplanowanych zadań inwestycyjnych w pełnym zakresie. Tym niemniej w ocenie NIK, w związku z tak znaczną rozbieżnością wartości ww. zadań pomiędzy programami, a kwotami ujętymi w planie finansowym, należało podjąć działania na rzecz dostosowania programów inwestycji do realnych możliwości finansowych planowanego i realizowanego budżetu.

NIK pozytywnie ocenia wydatkowanie środków publicznych na inwestycje budowlane, finansowane z § 6050 oraz nadzór sprawowany przez Panią Wojewodę w tym zakresie. Dysponent przekazywał środki zgodnie z planami finansowymi i zapotrzebowaniami jednostek, w terminach zapewniających bieżące regulowanie zobowiązań. Jednostki budżetowe zostały zobowiązane do przekazywania Urzędowi kwartalnych sprawozdań m.in. w zakresie realizacji wydatków, w tym inwestycyjnych. W przypadku inwestycji ŁUW, wykonawcę robót wybrano w przetargu nieograniczonym, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶. Roboty zostały wykonane terminowo i odebrane bez zastrzeżeń.

Przedstawiając powyższe Najwyższa Izba Kontroli uprzejmie informuje, że zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen zawartych w tym wystąpieniu.

⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655, ze zm.