



Znak pisma: DK-1.0812.3.2023
Warszawa, 30 października 2023

Pan
Tobiasz Bocheński
Wojewoda Mazowiecki

Szanowny Panie Wojewodo,

przekazuję wystąpienie pokontrolne z kontroli planowej przeprowadzonej w okresie od 20 lutego do 28 kwietnia 2023 r. w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim, na podstawie upoważnienia Ministra Infrastruktury nr DG.0120.12.U.2023/M z dnia 14 lutego 2023 r.

Tematem kontroli były *Wybrane elementy sprawowania nadzoru, na poziomie wojewódzkim, nad wykonywaniem zadań finansowanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg*. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2022 r. do dnia rozpoczęcia kontroli oraz działania podejmowane przed i po tym okresie, jeżeli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.

Celem kontroli była ocena prawidłowości prowadzenia nadzoru nad realizacją zadań finansowanych w ramach Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.

1. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Pozytywnie oceniono prowadzenie nadzoru nad realizacją zadań dofinansowanych z RFRD przez MUW. Mazowiecki UW na każdym etapie prac, od momentu pozyskania wniosku do podpisania umowy z Beneficjentami, dokonuje weryfikacji dokumentacji poprzez zastosowanie mechanizmów kontrolnych w postaci list sprawdzających. Powyższe pozwala w sposób transparentny dokonać oceny formalnej i merytorycznej dokumentacji w toku prowadzonych czynności. Umowy o dofinansowanie zawierały postanowienia zobowiązujące Beneficjentów do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków Funduszu oraz wydatków dokonywanych z tych środków i spełniały wymogi ustawy o RFRD. Dokumentacja przekazana w toku kontroli była uporządkowana, nie stwierdzono braków w dokumentacji.

Mazowiecki Urząd Wojewódzki dokonywał komisyjnie oceny wniosków o dofinansowanie, zadań gminnych i powiatowych w ramach RFRD w terminie 30 dni od daty złożenia wniosków. Ocena wniosków odbywała się na kartach oceny merytorycznej a przyjęte kryteria oceny wniosków zostały uszczegółowione w sposób zapewniający obiektywną ich ocenę. Przyjęte wnioski spełniały kryteria wynikające z przepisów ustawy o RFRD oraz warunki określone w ogłoszeniach o naborach.

Realizując nałożone ustawą zadania, MUW zawarł w 2022 r. z jednostkami samorządu terytorialnego 158 umów na wykonanie budowy, przebudowy, remontu dróg gminnych i powiatowych.

Zawarte umowy o dofinansowanie spełniały wymogi ustawy o RFRD. Umowy

o dofinansowanie zawierały postanowienia zobowiązujące Beneficjentów do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków Funduszu oraz wydatków dokonywanych z tych środków. Umowy o dofinansowanie zobowiązywały Beneficjentów do przedkładania comiesięcznych raportów dotyczących stanu zaawansowania realizacji zadania oraz raportów kwartalnych, co pozwoliło Kontrolowanemu na bieżące monitorowanie wykonania zawartych umów. MUW weryfikował wykonanie, przez Beneficjentów funduszu, obowiązków informacyjnych, o których mowa w art. 38 ustawy o RFDS.

MUW monitorował przestrzegania terminów, o których mowa w art. 28 ust. 7 i 8 ustawy RFRD poprzez pisemne zobowiązanie Beneficjentów do przedłożenia w odpowiedzi na wezwanie o przekazanie dokumentów niezbędnych do zawarcia umowy o dofinansowanie:

- a) oświadczenia o wszczęciu postępowania, w którym wskazać należy numer ogłoszenia oraz datę jego publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych (o ile zostało wszczęte),
- b) oświadczenia odnośnie do zawarcia umów z wykonawcami zakresu rzeczowego zadania (o ile zawarto umowy na cały zakres zadania) wraz z kopią zawartych umów.

Ponadto, dokonywał sprawdzenia powyższych dokumentów np. poprzez weryfikację informacji zamieszczonych na stronie internetowej Biuletynu Zamówień Publicznej, jak również na podstawie informacji zawartych we wniosku o dofinansowanie.

Ustalono, na podstawie badanej próby, że spośród 16 dofinansowywanych zadań:

- 8 zatwierdzono i rozliczono, tj. 50% badanych dofinansowań, w terminie, zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy o RFRD, tj. 30 dni od daty ich otrzymania,
- w przypadku 4 zadań, zawarto porozumienia o rozwiązaniu umów o dofinansowanie na wnioski Beneficjentów,
- w przypadku 4 zadań, do dnia zakończenia czynności kontrolnych do MUW nie zostały złożone sprawozdania z realizacji zadań (wydłużony termin realizacji).

Poziom wykorzystania środków na dany rok oraz minimalna kwota dokonanego zwrotu z tytułu niewykorzystania dofinansowania, która stanowi niespełna 0,08 % kwoty funduszy na 2022 r. wskazuje, że Kontrolowany prawidłowo dokonał oceny wniosków o dofinansowanie i przyznał dofinansowanie wybranym jst w ramach Funduszu.

Kontrolowany wszczął 4 postępowania w sprawie określenia kwoty dofinansowania podlegającej zwrotowi i wskazania terminu naliczania odsetek (wszystkie sprawy dotyczyły dofinansowania przyznanego w 2021 roku).

Weryfikacja przekazywanych przez Beneficjentów sprawozdań okresowych odbywała się na podstawie list sprawdzających.

Dodatkowo MUW zobowiązał beneficjentów do comiesięcznego raportowania postępu zadań.

Kontrolowany realizował czynności kontrolne zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie uregulowaniami prawnymi. Czynności kontrolne prowadzone były na podstawie upoważnienia, zgodnie z zatwierdzonym programem kontroli. W trakcie czynności kontrolnych MUW dokonuje kompleksowego sprawdzenia realizacji przez Beneficjentów postanowień umowy, prawidłowego i gospodarnego wykorzystania przyznanego dofinansowania.

Niemniej jednak, mając na uwadze, niski odsetek kontrolowanych umów, na które udzielono dofinansowania, oraz fakt, że:

- trzy realizowane planowo przez MUW w 2022 r. kontrole, do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zostały zakończone,
- zaplanowane w I kwartale 2023 r. czynności kontrolne nie zostały rozpoczęte, działania MUW polegające na kontroli wykonania umów, na które udzielono dofinansowania w ramach RFRD, należy ocenić jako nieskuteczne.

2. Opis ustalonego stanu faktycznego

2.1. Ogólne informacje o kontrolowanej jednostce

Opis stanu faktycznego

Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów¹, wykonuje powierzone mu zadania przy pomocy wicewojewodów, urzędu wojewódzkiego oraz organów rządowej administracji zespolonej w województwie. Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o wojewodzie zakres kompetencji i zadań wykonywanych przez Wicewojewodów określa Wojewoda w formie zarządzenia. Na podstawie art. 15 ust. 1 Wojewoda nadaje urzędowi wojewódzkiemu statut², podlegający zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów. Szczegółową organizację oraz tryb pracy urzędu wojewódzkiego określa regulamin³.

Urząd wojewódzki realizuje, między innymi, zadania wynikające z ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg⁴, zgodnie z którym wprowadzony został mechanizm wsparcia dla jednostek samorządu terytorialnego⁵, realizujących inwestycje na drogach samorządowych. Zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 ustawy o RFRD dysponentem Funduszu w 2022 r. był minister właściwy do spraw transportu.

Ww. ustawa określa zasady:

- 1) działania Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg,
- 2) gromadzenia środków Funduszu;
- 3) udzielania dofinansowania i finansowania ze środków Funduszu.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że właściwą komórką organizacyjną w zakresie realizacji zadań wynikających m.in. z ustawy RFRD jest Wydział Rozwoju Regionalnego (poprzednio Biuro Rozwoju i Inwestycji Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie). Zgodnie z § 7 regulaminu wewnętrznego⁶ Wydziału Rozwoju Regionalnego do zakresu działania Oddziału Programów i Funduszy należy realizacja zadań wynikających m.in. z ustawy o RFRD, w tym:

- a) prowadzenie działań związanych z naborem wniosków,
- b) formalną weryfikację złożonych wniosków o dofinansowanie,
- c) przygotowywanie umów oraz aneksów zawieranych z beneficjentami na finansowanie zadań wyłonionych w ramach naboru,
- d) badanie i weryfikację dokumentów finansowych celem stwierdzenia

¹ zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie - t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 190

² Zarządzenie Nr 928 Wojewody Mazowieckiego z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie nadania statutu Mazowieckiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Warszawie, zmienione Zarządzeniem nr 195 wojewody Mazowieckiego z dnia 23 października 2019 r. oraz Zarządzeniem nr 316 z dnia 15 września 2020 r.

³ Wprowadzony Zarządzeniem nr 5 Wojewody Mazowieckiego z dnia 18 stycznia 2019 r. ze zmianami

⁴ Dz. U. 2018 poz. 2161 z późniejszymi zmianami, dalej ustawa o RFRD

⁵ Dalej jst

⁶ W okresie objętym kontrolą obowiązywał regulamin wewnętrzny Biura Rozwoju i Inwestycji nadany podstawie § 9 ust. 4 Regulaminu Organizacyjnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 5 Wojewody Mazowieckiego z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, zmienionego zarządzeniem nr 60 z dnia 12 listopada 2019 r., zarządzeniem nr 53 z dnia 6 lutego 2020 r., zarządzeniem nr 477 z dnia 16 grudnia 2020 r. oraz zarządzenia nr 463 Wojewody Mazowieckiego z dnia 23 listopada 2021 r.

- faktycznego wykorzystania środków dofinansowania,
- e) przeprowadzanie kontroli poza miejscem realizacji dofinansowanych zadań,
 - f) wspieranie działań Oddziału Projektów i Kontroli wydziału w zakresie prowadzenia kontroli na miejscu realizacji zadań objętych ww. dofinansowaniem.

Zgodnie z treścią ustawy o RFRD, w terminie do dnia 31 stycznia danego roku wojewodowie zobowiązani są do przekazania ministrowi właściwemu do spraw transportu⁷ sprawozdań z realizacji zadań powiatowych i zadań gminnych, na które zostało udzielone dofinansowanie w danym województwie, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego.

Stosowne sprawozdanie zostało przekazane przez Mazowiecki UW w dniu 20 stycznia 2023 r.

Ocena cząstkowa Kontrolowana jednostka posiada wyodrębnioną komórkę organizacyjną właściwą w zakresie realizacji zadań nałożonych ustawą o RFRD.

Mazowiecki Urząd Wojewódzki terminowo przekazał sprawozdania za 2022 r. z realizacji zadań powiatowych i zadań gminnych do Ministra Infrastruktury.

2.2. Ogólne informacje o kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego Na podstawie art. 10 ust 3 ustawy o RFRD Wojewodowie zawierali z dysponentem Funduszu porozumienia określające warunki dofinansowania zadań powiatowych i zadań gminnych w danym województwie. Wojewoda Mazowiecki zawarł w dniu 7 maja 2019 r. Ministrem Infrastruktury Porozumienie, w którym określone zostały warunki dofinansowania zadań powiatowych i zadań gminnych w województwie mazowieckim.

Ustalono, że na dofinansowanie zadań powiatowych i zadań gminnych, w roku 2022 r. przeznaczono kwotę 295 209 485,01 zł⁸, Wydatkowano natomiast kwotę 295 078 183,82 zł, tj. 99,60% kwoty zaplanowanej ogółem (po zmianach harmonogramu). Ponadto ustalono, że limit zaciągniętych zobowiązań na zadania wieloletnie w Województwie Mazowieckim nie może przekroczyć, w każdym roku (w 2023 roku i w kolejnych latach), kwoty: 122 263 488,98 zł.

Wykorzystanie mniejszej kwoty dofinansowania niż zakładano wynikało z oszczędności przetargowych (w trzech przypadkach). W pozostałych przypadkach, jednostki samorządu terytorialnego realizujące nałożone ustawą zadania wydatkowały 100% przyznanej kwoty.

Realizując nałożone ustawą zadania, MUW zawarł w 2022 r. z jednostkami samorządu terytorialnego 158 umów na wykonanie budowy, przebudowy, remontu dróg gminnych i powiatowych.

Ustalono, że w badanym okresie rozwiązano sześć umów⁹, w tym dwie umowy zawarte w 2021 r., pozostałe cztery z 2022 r. W przypadku umów zawartych 2022 r., powodem rozwiązania był w dwóch przypadkach brak wystarczających środków po stronie gminy, a w pozostałych nie udało się rozstrzygnąć przetargu w zakładanej kwocie. Zgodnie ze złożonym rozliczeniem rocznym, MUW przekazał dofinansowanie na 134 nowe zadania jednoroczne i 20 nowych zadań wieloletnich oraz kontynuował finansowanie w zakresie 17 zadań wieloletnich.

⁷ Zamiennie Minister Infrastruktury

⁸ Pismo znak DDP-5.4520.184.2021 z dnia 15 lipca 2021 r.

⁹ Umowy RFRD-PP/17/2022, RFRD-PP/17/2022, RFRD-PP/23/2022, RFRD-PP/24/2022, RFRD-PP/62/2021, RFRD-PP/112/2022, RFRD-PP/178/2021.

Realizując obowiązki nałożone ustawą o których mowa w art. 31 ust. 9¹⁰, w 2022 roku Kontrolowany wszczął 4 postępowania w sprawie określenia kwoty dofinansowania podlegającej zwrotowi i wskazania terminu naliczania odsetek (wszystkie sprawy dotyczyły dofinansowania przyznanego w 2021 roku). W dwóch sprawach decyzje administracyjne zostały wydane dnia 9 marca 2023 r. Natomiast w przypadku pozostałych dwóch postępowanie dowodowe zostało zakończone a decyzje zostaną wydane po upływie terminu na zapoznanie się Stron z dokumentacją i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów. Ponadto, ustalono, że w badanym okresie organ II instancji (Minister Infrastruktury) uchylił decyzję Wojewody Mazowieckiego nr 98 z dnia 9 grudnia 2021 r. w sprawie zwrotu dofinansowania przez gminę Pułtusk i umorzył postępowanie administracyjne w I instancji.

W 2022 r. Beneficjenci Funduszu zwrócili środki funduszu jako niewykorzystane dofinansowanie w łącznej kwocie 2 319 538,96 zł. Kontrolowany wyjaśnił, że na powyższą kwotę składają się również środki zwrócone z tytułu rozwiązania umów o dofinansowanie a ponadto w odniesieniu do części ze zwróconych środków, ich ostateczna kwalifikacja możliwa będzie po rozliczeniu zadań.

Na potrzeby prowadzonych czynności kontrolnych Kontrolowany przekazał wymagane wyciągi, wydruki księgowo oraz decyzje o zwrocie dofinansowania, o których mowa w art. 31 ust. 9 ustawy o RFRD (rok 2022).

Ocena cząstkowa Poziom wykorzystania środków na dany rok oraz minimalna kwota dokonanego zwrotu z tytułu niewykorzystania dofinansowania, która stanowi niespełna 0,08 % kwoty funduszy na 2022 r. wskazuje, że Kontrolowany prawidłowo dokonał oceny wniosków o dofinansowanie i przyznał dofinansowanie wybranym jst w ramach Funduszu.

MUW zgodnie z art. 31 ust. 9 ustawy o RFRD wszczął postępowania w sprawie zwrotu.

3. Prowadzenie nadzoru nad realizacją zadań powiatowych oraz zadań gminnych dofinansowanych w ramach Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg

W toku kontroli poddano sprawdzeniu działania realizowane przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki w obszarze prawidłowości prowadzenia nadzoru nad realizacją zadań powiatowych oraz zadań gminnych dofinansowanych w ramach Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, w tym:

- a) weryfikacja wniosków o dofinansowanie składanych przez Beneficjentów oraz zawartych umów o dofinansowanie,
- b) weryfikacja przez UW sprawozdań Beneficjentów Funduszu,
- c) kontrola wykonania umów, na które udzielono dofinansowania w ramach RFRD.

¹⁰ W przypadku niedokonania zwrotu dofinansowania w terminie, o którym mowa w ust. 3, albo w przypadku stwierdzenia na podstawie rozliczenia, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2, że dofinansowanie wykorzystane zostało w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrane niezależnie lub pobrane w nadmiernej wysokości właściwy wojewoda wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki. O wydaniu decyzji wojewoda informuje dysponenta Funduszu

Szczegółowej analizie poddano dokumentację w zakresie 16 zawartych umów¹¹, tj. nie mniej niż 10 % wszystkich zawartych w badanym okresie umów z Beneficjentami.

3.1. Weryfikacja wniosków o dofinansowanie składanych przez Beneficjentów oraz zawartych umów o dofinansowanie

Opis stanu faktycznego

W toku prowadzonej kontroli ustalono, po analizie dokumentacji stanowiącej próbę do badania, że:

- MUW dokonywał komisyjnie oceny wniosków o dofinansowanie, zadań gminnych i powiatowych w ramach RFRD w terminie 30 dni od daty złożenia wniosków,
- ocena wniosków odbywała się na kartach oceny formalnej i merytorycznej a przyjęte kryteria zostały uszczegółowione w sposób zapewniający obiektywną ocenę złożonych wniosków,
- do każdego wniosku wypełniona została i podpisana przez wszystkich członków Komisji *Karta oceny formalnej wniosków o dofinansowanie zadania*,
- przyjęte wnioski spełniały kryteria wynikające z przepisów ustawy o RFRD oraz warunki określone w ogłoszeniach o naborach,
- wszelkie rozbieżności i nieścisłości we wnioskach były na bieżąco wyjaśniane z wnioskodawcami,
- komisja, po dokonanej ocenie formalnej i merytorycznej, informowała pisemnie wnioskodawców o umieszczeniu zadań na liście zadań rekomendowanych do dofinansowania z RFRD,

Przed zawarciem umowy o dofinansowanie, Kontrolowany stosował listy sprawdzające, które miała na celu weryfikację m.in:

- posiadanie przez Beneficjenta wkładu własnego niezbędnego do realizacji zadania, (w formie oświadczenia zawierającego stosowną kwotę oraz podpisanego przez osobowy do tego uprawnione),
- posiadanie wyodrębnionego rachunku bankowego dedykowanego wyłącznie do obsługi środków z RFRD
- oświadczenia odnośnie do zawartych umów z wykonawcami zakresu rzeczowego zadania,

¹¹ 1. Remont drogi powiatowej nr 3615W Suchożebry - Mordy na odcinku od skrzyżowania z drogą powiatową nr 3617W do m. Mordy. 2. Rozbudowa drogi powiatowej nr 4403W od drogi nr 8 - Turzyn - Brańszczyk - Niemiry - Knurówiec - Długosiodło - Goworowo - Ostrołęka, na terenie gminy Goworowo, na odcinku od DK 60 do miejscowości Goworowo. 3. Przebudowa drogi powiatowej nr 1821W w miejscowości Zalesie Borowe Gmina Serock. 4. Przebudowa drogi powiatowej nr 3015W od drogi (Raciąż - Radzanów) - Szczepkowo – Unieck.

5. Przebudowa drogi gminnej nr 420311W Ludwinów - Osowiec . 6. Przebudowa drogi gminnej w ul. 11 Listopada i ul. Batalionów Chłopskich w Zwoleniu. 7. Budowa ulicy Wiatracznej - droga 14 KDL wraz z niezbędną infrastrukturą na odcinku od ulicy Sienkiewicza do ulicy Zbyszewskiej w Grójcu. 8. Budowa drogi gminnej w ciągu ulicy Lawendowej w Tarcynie wraz z infrastrukturą techniczną. 9. Przebudowa drogi gminnej relacji Dzierżenin – Trzepowo. 10. Przebudowa drogi gminnej nr 290420W w miejscowości Nowy Podleck Etap 2. 11. Przebudowa drogi powiatowej nr 1107W Wyśmierzyce - Paprotno - Olszowa na odcinku od km 3+430 do km 6+270. 12. Przebudowa drogi powiatowej nr 1306W Wola Łaskarzewska - Trzcianka w km 0+000 - 6+410. 13. Budowa i rozbudowa drogi w miejscowości Kadzidło kol. Szwed. 14. Budowa drogi gminnej nr 120103W ulica Adama Asnyka w Ciechanowie. 15. Przebudowa drogi powiatowej nr 2233W Rozstanki - Strachomin - Borki od km 0+000 do km 1+408. 16. Budowa DP nr 4421W od węzła "Mostówka" na DK S-8 do działki ew. nr 10/1 położonej w m. Mostówka

- harmonogram płatności na rzecz wykonawcy,
- kopię zawartych umów z wykonawcami.

Ustalono, że zawarte umowy o dofinansowanie spełniały wymogi ustawy o RFRD.

W przypadku gdy umowy z Wykonawcami, bądź postępowania mające na celu ich zawarcie nie były przez Beneficjentów zawarte/wszczęte w momencie podpisania umowy o dofinansowanie, każdy z Beneficjentów był zobligowany do dostarczenia wymaganych dokumentów potwierdzających terminowe podjęcie odpowiednich czynności. W umowach o dofinansowanie zawarte były w tym zakresie odpowiednie zapisy, które dodatkowo wskazują konsekwencje niepodjęcia wymaganych czynności w terminie, tj. rozwiązanie z mocy prawa zawartej umowy, a w przypadku podjęcia tych czynności a nieprzedłożenia w tym zakresie stosownych informacji o tym, że uniemożliwi/opóźni to przekazanie środków dofinansowania.

W toku czynności ustalono, że w 2022 r. MUW, każdorazowo przed wypłatą środków dokonywał ponownej weryfikacji przestrzegania przez Beneficjentów terminów określonych w art. 28 ust. 7 i 8 ustawy.

Jednocześnie nie stwierdzono zawierania przez beneficjentów umów z wykonawcami robót budowlanych będących przedmiotem zadań po 15 grudnia 2022 r.

Ustalono, że Kontrolowany stosował monitoring przestrzegania terminów, o których mowa w art. 28 ust. 7 i 8 ustawy RFRD poprzez pisemne zobowiązanie Beneficjentów do przedłożenia w odpowiedzi na wezwanie o przekazanie dokumentów niezbędnych do zawarcia umowy o dofinansowanie:

- a) oświadczenia o wszczęciu postępowania, w którym wskazać należy numer ogłoszenia oraz datę jego publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych (o ile zostało wszczęte),
- b) oświadczenia odnośnie do zawarcia umów z wykonawcami zakresu rzeczowego zadania (o ile zawarto umowy na cały zakres zadania) wraz z kopią zawartych umów.

Ponadto, dokonywana była weryfikacja powyższych dokumentów np. poprzez weryfikację informacji zamieszczonych na stronie internetowej Biuletynu Zamówień Publicznej, jak również w oparciu o informacje zawarte we wniosku o dofinansowanie.

Ocena cząstkowa

Kontrolowany na każdym etapie prac, od momentu pozyskania wniosku do podpisania umowy z Beneficjentami, stosuje mechanizmy kontrolne w postaci list sprawdzających. Powyższe pozwala w sposób transparentny dokonać oceny formalnej i merytorycznej dokumentacji w toku prowadzonych czynności. Umowy o dofinansowanie zawierały postanowienia zobowiązujące Beneficjentów do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków Funduszu oraz wydatków dokonywanych z tych środków i spełniały wymogi ustawy o RFRD. Analiza pozyskanej w toku kontroli dokumentacji wskazuje na rzetelną weryfikację przez pracowników kontrolowanego urzędu w nałożone ustawą zadania. Dokumentacja przekazana w toku kontroli była uporządkowana, nie stwierdzono braków w dokumentacji.

Opis stanu faktycznego

3.2. Weryfikacja przez UW sprawozdań Beneficjentów Funduszu

W przypadku zadań dofinansowanych ze środków RFRD procedury w zakresie sprawozdań okresowych i końcowych wynikają z treści przepisów ustawy oraz zawieranych umów o dofinansowanie. Ustalono, że Kontrolowany zobowiązał Beneficjentów do przedkładania comiesięcznych raportów dotyczących stanu zaawansowania realizacji zadania oraz raportów kwartalnych.

Na podstawie okazanych do wglądu dokumentów ustalono, że raporty wpływały terminowo, zawierały wszystkie istotne elementy, sporządzone były zgodnie z formularzami stanowiącymi załączniki do umowy z Beneficjentem.

MUW dokonywał oceny prawidłowości otrzymanych sprawozdań poprzez zastosowanie list sprawdzających.

Ponadto, Kontrolowany wskazał, że co do zasady Beneficjenci informowali o zmianach zawartych umów. Niemniej jednak zdarzały się przypadki, że taka informacja była przekazywana z opóźnieniem, np. na etapie rozliczenia umowy o dofinansowanie. W trakcie kontroli stwierdzono dwa takie przypadki (Gmina Tarczyn, Powiat Płoński).

Dokonując rozliczenia końcowego zadania dofinansowanego MUW weryfikowała standardowy zakres dokumentów, określony w § 2 ust. 9 i 10 umowy o dofinansowanie. Kontrolowany wyjaśnił, że w indywidualnych przypadkach, stosownie do postanowień § 2 ust. 13 umowy, wymagane były inne, dodatkowe dokumenty. Zgodnie z przyjętą praktyką, wezwanie do ich przedłożenia (w tym np. dziennika budowy) kierowane było do Beneficjenta w przypadku pojawienia się rozbieżności w przedłożonej dokumentacji lub wątpliwości odnośnie do prawidłowości i terminowości realizacji zadania, co może skutkować koniecznością naliczenia wykonawcy kar umownych – w sytuacji gdy odbiór końcowy inwestycji dokonywany był po terminie wykonania zamówienia, wskazanym w umowie z wykonawcą.

Ustalono, na podstawie badanej próby, że spośród 16 dofinansowywanych zadań:

- 8 zatwierdzono i rozliczono¹², tj. 50% badanych dofinansowań,
- 4 zadania, zawarto porozumienia o rozwiązaniu umów o dofinansowanie na wniosek Beneficjentów¹³,
- 4 zadania¹⁴, do dnia zakończenia czynności kontrolnych do MUW nie zostały złożone sprawozdania z realizacji zadań (wydłużony termin realizacji).

Ponadto ustalono, że rozliczenia beneficjentów zatwierdzane były przez Wojewodę w terminie, zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy o RFRD, tj. 30 dni od daty ich otrzymania. Dodatkowo należy wskazać, że analiza przekazanej dokumentacji potwierdziła, że Beneficjenci przekazywali do MUW:

- 1) uchwały w sprawie kategorii drogi, zgodnie z art. 30 ustawy o RFRD;
- 2) zmian terminu oddania do użytkowania zadania dokonywano, zgodnie z art. 28 ust. 5 ustawy o RFRD;
- 3) rozliczenia beneficjentów zatwierdzane były przez Wojewodę w terminie, zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy o RFRD, tj. 30 dni od daty ich otrzymania.

¹² zadania: Powiatu Siedleckiego (5.83.2021), Powiatu Legionowskiego (5.178.2021), Powiatu Płońskiego (5.255.2021), Gminy Liw (5.87.2021), Gminy Zwolen (5.164.2021), Gminy Grójec (5.40.2021), Gminy Tarczyn (5.250.2021), Powiatu Wyszkowskiego (5.236.2021)

¹³ Zadania: Gminy Pokrzywnica (5.248.2021), Gminy Bulkowo (5.98.2021), Powiatu Białobrzskiego (5.102.2021) oraz Powiatu Garwolińskiego (5.48.2021)

¹⁴ Powiat Ostrołęcki (5.157.2021), Gminę Kadzidło (5.189.2021), Gminę miejską Ciechanów (5.28.2021) oraz Powiat Miński (5.172.2021)

Ocena cząstkowa

Analiza otrzymanej dokumentacji potwierdza prawidłowość realizowania przez pracowników MUW czynności weryfikacyjnych w zakresie nadzoru nad prowadzonymi zadaniami dofinansowanymi z RFRD. Weryfikacja sprawozdań odbywała się na podstawie list sprawdzających.

Dodatkowo MUW zobowiązał beneficjentów do comiesięcznego raportowania postępu zadań.

3.3. Kontrola wykonania umów zawartych z Beneficjentami

Opis stanu faktycznego

W Mazowieckim UW funkcjonują zatwierdzone przez Wojewodę Mazowieckiego procedury dotyczące planowania i prowadzenia kontroli w zakresie sposobu i terminowości wykonywanych zadań, o której mowa w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg wprowadzone w postaci dokumenty „Tryb i Zasady Prowadzenia Postępowania Kontrolnego Przez Pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie”.

W toku prowadzonych czynności kontrolnych, ustalono że zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Mazowieckiego *Planem kontroli zewnętrznych na rok 2022 r.*, zaplanowano kontrolę realizacji 10 zadań finansowanych w ramach RFRD. Do planu kontroli zewnętrznych Mazowieckiego UW dobierane były zadania dofinansowane z RFRD, w odniesieniu do których sprawozdania z ich realizacji były w toku weryfikacji lub zostały zatwierdzone na dzień opracowywania planu. Spośród tej puli, po uwzględnieniu:

- wartości udzielonego wsparcia finansowego;
- czy dana jednostka była kontrolowana i kiedy w ramach realizacji zadań na drogach publicznych, dofinansowanych ze środków przekazywanych przez wojewodę (dotyczy to również kontroli prowadzonych przez inne instytucje, np. Najwyższą Izbę Kontroli (o ile Wydział Rozwoju Regionalnego posiada wiedzę na jej temat);
- informacji, sugestii przekazywanych przez kierownika oddziału realizującego te zadania, w zakresie ewentualnych uwag związanych z realizacją danego zadania (np. w zakresie stwierdzonych w toku weryfikacji niezgodności);
- roku zakończenia realizacji zadania;

dokonywano losowego wyboru zadań ujmowanych następnie w planie kontroli.

Ustalono, że z powyższego *Planu* (z datą 26 października 2022 r.) wykreślono siedem zadań¹⁵, zatem kontrole prowadzone w 2022 r. dotyczyły jedynie trzech nw. zadań:

1. „Przebudowa drogi powiatowej nr 3531W Kuczki - Kazimierówka - Skaryszew (III etap)”, Powiat Radomski,
2. „Przebudowa drogi gminnej 390912W na odcinku Chądzyń - Kolonia Seroczyn oraz przebudowa drogi gminnej w miejscowości Zaleś”, Gmina Sterdyń
3. „Przebudowa drogi gminnej nr 340540W Kowalewice Włociańskie - Gnaty

¹⁵ tj, 1.Gmina Somianka zadanie: Przebudowa drogi w miejscowości Stare Kozłowo, 2. Gmina Stara Biała zadanie: Budowa części ulic Mazowieckiego i Hermana oraz przebudowa części ulic Hermana, Szacherskiego i Konopnickiej w miejscowościach Nowe Stare Proboszczewice, 3.Gmina Dzierżążnia zadanie: Budowa dróg gminnych nr 300358W i 300361W w miejscowości Stare Gumino i Nowe Gumino, 4.Gmina Wolanów zadanie: Przebudowa drogi gminnej nr 351216W relacji Sławno -granica z gminą Zakrzew, etap II, 5..Gmina Jakubów zadanie: Przebudowa drogi gminnej w miejscowości Wola Polska gmina Jakubów, 6.Gmina Jadów zadanie: Budowa drogi gminnej nr 430201W na odcinku od drogi gminnej nr 430217W (ul. Zielona Droga) do drogi powiatowej nr 4330W w miejscowości Jadów, 7.Gmina Nowe Miasto nad Pilicą zadanie: Przebudowa ulicy Rawskiej w Nowym Mieście nad Pilicą,

Szczerbaki”, Gmina Świercze.

Jak wyjaśnił Kontrolowany, konieczność wprowadzenia zmian w ww. planie wynikała z realizacji przez ówczesne Biuro Rozwoju i Inwestycji (aktualnie Wydział Rozwoju Regionalnego):

- 1) *nie dających się przewidzieć na etapie tworzenia planu (październik 2021 r.) zadań dotyczących pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, które są nadal wykonywane,*
- 2) *dodatkowego zadania (którego wykonanie zostało zlecone ww. komórce organizacyjnej pod koniec lutego 2022 r.) związanego z projektem „Pod Białoczerwoną”, realizowanego pod honorowym patronatem Prezesa Rady Ministrów, polegającego na udzieleniu jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa (176 zadań objętych wsparciem finansowym), które zostało zakończone w marcu 2023 r.,*
- 3) *dużej liczby rozliczeń zadań, na których dofinansowania przekazano środki Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (od początku roku 2022 r. do wystąpienia o zmianę planu kontroli rozliczono 151 zadań, a do końca roku dodatkowo 249 zadań).*

Ponadto, Kontrolowany wyjaśnił, że z planu kontroli na rok 2022 wykreślono zadania, w ramach których komórka organizacyjna udzielająca dofinansowania posiadała dokumenty uprawniające w znacznym stopniu prawidłowość wykorzystania przez samorządy środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, m.in.: sprawozdania z realizacji zadań, umowy z wykonawcami zadań, protokoły odbioru (częściowe lub końcowe), wykaz operacji dokonywanych na dedykowanym do realizacji zadania rachunku bankowym lub dokumenty potwierdzające oddanie do użytkowania dróg realizowanych w ramach zadania.

Kontrolowany wskazał również na znaczne obciążenie pracą Biura miała wpływ m.in. realizacja dodatkowych zadań w ramach Funduszu - dotyczących poprawy bezpieczeństwa ruchu pieszych w obszarze oddziaływania przejść dla pieszych. Powyższe wymagało dodatkowego zaangażowania pracowników nie tylko w roku 2021, w którym przeprowadzono dwa nabory wniosków na ww. zadania i zawarto 205 umów z Beneficjentami, ale przede wszystkim w roku 2022, kiedy to nastąpił okres rozliczeń większości z tych zadań. W ocenie kontrolowanego powyższe czynniki wpłynęły na reorganizację pracy Biura, co skutkowało niemożnością zlecenia pracownikom przeprowadzenia kontroli w pierwotnie planowanej liczbie.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, Kontrolowany nie przekazał wyników prowadzonych trzech kontroli planowych, z uwagi na fakt, że terminy czynności kontrolnych zostały wydłużone odpowiednio:

1. dla Powiatu Radomskiego, pismem znak WRR-I.431.2.2023.DS z dnia 3 marca 2023 r., wydłużono czynności kontrolne do dnia 28 kwietnia 2023 r.;
2. dla Gminy Sterdyń, pismem znak WRR-II.431.1.2023.AP z dnia 16 marca 2023 r., wydłużono czynności kontrolne do dnia 12 maja 2023 r.;
- Chądzyń - Kolonia Seroczyn oraz przebudowa drogi gminnej w miejscowości Zaleś”,
3. dla Gminy Świercze, pismem znak WRR-II.431.2.2023.AP z dnia 20 marca 2023 r., czynności kontrolne zostały wydłużone do dnia 15 maja 2023 r.

Ponadto, ustalono, że zgodnie z zatwierdzonym planem kontroli zewnętrznych MUW na rok 2023 zaplanowano kontrolę 9 zadań dofinansowanych z RFRD, w tym jednego,

które dofinansowanie uzyskało w 2022 r. tj. zadanie pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 3412W na odcinku Domosław – Pokrzywnica” zrealizowane przez powiat pułtuski.

Pozostałe kontrole dotyczą zadań dofinansowanych we wcześniejszych latach realizacji Funduszu.

Dodatkowo stwierdzono, że w I kwartale 2023 r. nie zostały wszczęte kontrole zadań pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 3412W na odcinku Domosław – Pokrzywnica” oraz „Rozbudowa drogi powiatowej nr 3632W od drogi nr 698 - Pruszynek- Golice- I Etap”, planowane do realizacji zgodnie z Planem kontroli zewnętrznych MUW na 2023 r.

Powyższe, w ocenie Kontrolowanego spowodowane było znacznym obciążeniem Wydziału Rozwoju Regionalnego w I kwartale 2023 r., w szczególności ogłoszeniem i przeprowadzeniem dwóch dodatkowych naborów wniosków o dofinansowanie zadań w ramach Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg - nabór na zadania polegające wyłącznie na remoncie dróg oraz nabór na zadania mające na celu wyłącznie poprawę bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu). Postępowania kontrolne zostały wszczęte z opóźnieniem - w dniu 14 kwietnia 2023 r.

Ponadto ustalono, że MUW nie prowadził kontroli weryfikacyjnych realizowanych zadań powiatowych/gminnych w trakcie ich trwania.

Dodatkowo ocenie podlegała kontrola realizowana w okresie 26 lipca - 11 października 2021 r. w Gminie Grodzisk Mazowiecki dotycząca prawidłowości wykorzystania dofinansowania udzielonego na realizację zadania: Budowa drogi gminnej nr 150239W – al. Olszowej we wsi Książnice w gminie Grodzisk Mazowiecki oraz terminu oddania ww. odcinka do użytkowania.

Ustalono, że w trakcie czynności kontrolnych weryfikowano m.in. następujące obszary

- 1) finansowo-księgowy (w tym m.in. zgodności oryginałów dowodów księgowych i protokołów odbioru robót budowlanych oraz usług objętych zadaniem z kserokopiami dołączonymi do sprawozdania z realizacji zadania, zgodności dowodu księgowego z wymogami art. 21 i 22 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości, zgodności pomiędzy kwotami wynikającymi z protokołu odbioru i dowodu księgowego oraz postanowieniami umowy z wykonawcą zadania, zgodności kwoty i terminu zapłaty z danymi określonymi w dowodzie księgowym oraz postanowieniami umowy z wykonawcą zadania);
- 2) zgodność wykorzystania dofinansowania z postanowieniami umowy,
- 3) zgodności kwoty i terminowość zwrotu niewykorzystanej kwoty dofinansowania;
- 4) naliczenie wykonawcy zadania kar umownych oraz terminu i wysokości, a także sposobu dokonanego zwrotu środków z tytułu ich wyegzekwowania oraz terminu i wysokości zwrotu ewentualnych odsetek uzyskanych od kary umownej;
- 5) zgodności kwoty i terminowość dokonywania zwrotu odsetek od środków przekazanego dofinansowania;
- 6) ujęcie środka trwałego w ewidencji majątku i przyjęcie na stan jednostki
- 7) przebieg postępowania o zamówienie publiczne;
- 8) realizacja umowy z wykonawcą / umów z wykonawcami;
- 9) zaliczenie drogi / dróg objętej / objętych zadaniem do właściwej kategorii

dróg publicznych;
10) realizację przez Beneficjenta obowiązków informacyjnych.

Zgodnie z poczynionymi ustaleniami, przeprowadzona kontrola wykazała, że pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, zadanie zostało zrealizowane a dofinansowanie zostało wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Ponadto, MUW zobowiązał Beneficjenta do pisemnego poinformowania o realizacji zaleceń pokontrolnych.

Ocena cząstkowa Kontrolowany realizuje czynności kontrolne zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie uregulowaniami prawnymi. Czynności kontrolne prowadzone były na podstawie upoważnienia, zgodnie z zatwierdzonym programem kontroli. W trakcie czynności kontrolnych MUW dokonuje kompleksowe sprawdzenia realizacji przez Beneficjentów postanowień umowy, prawidłowego i gospodarnego wykorzystania przyznanego dofinansowania. Niemniej jednak, z uwagi na niski odsetek przeprowadzonych kontroli należy uznać, że działania MUW w tym zakresie są nieskuteczne.

3.4. Inne ustalenia kontroli

Opis stanu faktycznego Z dniem 15 stycznia 2022 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych¹⁶. Zgodnie z § 2 pkt 1 przedmiotowego rozporządzenia, podmiot realizujący zadanie finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych podejmuje działania informacyjne dotyczące tego finansowania lub dofinansowania infrastruktury drogowej, przez umieszczenie tablicy informacyjnej. Zakres dotyczący informowania społeczeństwa o dofinansowaniu zadań wymaga również weryfikacji przez UW.

Ustalono, że w kontrolowanym okresie nie wpłynęły do MUW skargi dotyczące zadań realizowanych przez Beneficjentów z dofinansowaniem z RFRD.

Ocena cząstkowa Kontrolowany, w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych dokonuje oceny prawidłowości realizacji obowiązków informacyjnych przez Beneficjentów realizujących zadania dofinansowywane ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.

Wnioski i zalecenia pokontrolne

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, w celu usunięcia uchybień w funkcjonowaniu jednostki oraz dalszego usprawniania jej funkcjonowania, zaleca się:

zintensyfikowanie działań kontrolnych prowadzonych zgodnie z wymogami art. 31 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg na miejscu realizacji zadań,

Pozostałe informacje i pouczenia

Mając na uwadze art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej proszę o złożenie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o wykonaniu zaleceń lub o wykorzystaniu wniosków pokontrolnych,

¹⁶ Dz.U. 2021 poz. 2506, dalej rozporządzenie dotyczące działań informacyjnych

a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.
Zgodnie z art. 48 ww. ustawy, od niniejszego wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Małgorzata Kuźma

Dyrektor Generalny

Ministerstwa Infrastruktury