



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.005.02.2020

Pan

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki
Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
pl. Bankowy 3/5
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/005 – Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie (dalej: Urząd lub MUW) pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Konstanty Radziwiłł, Wojewoda Mazowiecki (dalej: Wojewoda), od 25 listopada 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">- Sylwester Dąbrowski, I Wicewojewoda Mazowiecki, od 12 listopada 2019 r. do 24 listopada 2019 r.,- Zdzisław Sipiera, Wojewoda Mazowiecki od 9 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Nabór i ocena wniosków oraz realizacja umów na projekty drogowe współfinansowane z Funduszu Dróg Samorządowych¹.2. Realizacja postanowień porozumienia zawartego z Ministrem Infrastruktury w sprawie określenia warunków dofinansowania zadań powiatowych i gminnych z Funduszu Dróg Samorządowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do czasu zakończenia kontroli (31 grudnia 2020 r.), z wykorzystaniem danych dotyczących wcześniejszych okresów
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler	Cezary Domasik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/69/2020 z dnia 9 września 2020 r. (akta kontroli str. 1-2, 49-50, 577-584, 596-609)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda prawidłowo ogłaszał i przeprowadzał nabory wniosków o dofinansowanie zadań w ramach Funduszu Dróg Samorządowych uwzględniając oceny, których dokonywała właściwie powołana Komisja⁴. Jednostki samorządu terytorialnego były niezwłocznie informowane o umieszczeniu wnioskowanych zadań na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania oraz o zatwierdzeniu tych list przez Prezesa Rady Ministrów. Umowy zawierane były z wnioskodawcami będącymi na zatwierdzonych listach zadań rekomendowanych do dofinansowania, a ich rozliczanie odbywało się po zakończeniu realizacji zadań. Wojewoda sporządzał i przekazywał dysponentowi Funduszu informacje oraz rozliczenia dotyczące wydatkowania środków Funduszu, o których mowa w porozumieniu zawartym z Ministrem Infrastruktury w sprawie określenia warunków dofinansowania zadań

¹ Na mocy art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2338), z dniem wejścia w życie tej ustawy (31 grudnia 2020 r.), zmieniona została nazwa funduszu z „Fundusz Dróg Samorządowych” na „Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg”. Z uwagi na fakt, iż w okresie objętym kontrolą obowiązywała nazwa „Fundusz Dróg Samorządowych” w dalszej części wystąpienia będzie stosowany skrót „FDS” lub „Fundusz”.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 (dalej: ustawa o NIK).

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Powołana przez Wojewodę Komisja oceniająca wnioski o dofinansowanie zgłoszone przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach Funduszu Dróg Samorządowych (dalej: Komisja).

powiatowych i gminnych z FDS. Ustalono również, że należycie wypełniane były obowiązki dotyczące lokowania wolnych środków finansowych.

W toku działań kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości, które polegały m.in. na:

- nieterminowym przekazaniu przez Wojewodę do Ministra Infrastruktury listy zadań powiatowych oraz gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu w ramach naboru wniosków na 2020 r.,
- naruszeniu regulaminu działania komisji oceniającej wnioski o dofinansowanie w ramach FDS poprzez nieodnotowywanie dat sporządzenia kart oceny merytorycznej (we wszystkich dziewięciu badanych przypadkach),
- nieterminowym zatwierdzaniu przez Wojewodę rozliczeń w zakresach rzeczowym i finansowym (w pięciu z sześciu badanych przypadków),
- niedostosowaniu warunków umowy o dofinansowanie do okoliczności faktycznych (w jednym przypadku na dziewięć badanych),
- niewywiązaniu się w terminie, określonym w art. 26 ust. 10 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg⁵, z obowiązku doręczenia dysponentowi Funduszu harmonogramu przekazywania środków Funduszu po dokonaniu zmian na listach zadań przeznaczonych do dofinansowania,
- niedostosowaniu polityki rachunkowości (zakładowego planu kont) Urzędu do prowadzonej ewidencji księgowej zdarzeń związanych z dofinansowaniem z FDS,
- nieewidencjonowaniu w księgach rachunkowych Urzędu części zdarzeń dotyczących FDS, tj. zobowiązań wynikających z umów wieloletnich,
- nieterminowym przekazywaniu przez Wojewodę dysponentowi Funduszu sprawozdań Rb-N i Rb-Z za II i IV kwartał 2019 r.,
- przekazywaniu przez Wojewodę dysponentowi Funduszu informacji i rozliczeń dotyczących wydatkowania środków Funduszu bez oświadczenia, że zawarte w nich dane wynikają z ewidencji księgowej wyodrębnionej dla FDS, co było niezgodne z § 5 pkt 1 porozumienia w sprawie określenia warunków dofinansowania zadań powiatowych i gminnych z FDS.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania Wojewody związane z naborem i oceną wniosków oraz umowami na realizację projektów drogowych współfinansowanych z FDS

Opis stanu faktycznego

1.1 Nabór i ocena wniosków

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1430, ze zm. Na mocy art. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw, z dniem wejścia w życie tej ustawy, zmieniony został tytuł ustawy z „ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych” na „ustawa o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg”. Z uwagi na fakt, iż w okresie objętym kontrolą nazwa ustawy brzmiała „ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych”, w dalszej części wystąpienia będzie stosowany skrót „ustawa o FDS”.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

1.1.1 Na podstawie ustawy o FDS, w okresie objętym kontrolą, Wojewoda przeprowadził trzy nabory wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych w ramach Funduszu Dróg Samorządowych, w których złożonych zostało łącznie 1 221 wniosków (z tego 956 na dofinansowanie zadań gminnych oraz 265 na dofinansowanie zadań powiatowych).

W naborze na 2019 r. złożonych zostało 491 wniosków (89 dotyczyło zadań powiatowych, 402 gminnych)⁷. Wymogi formalne spełniało łącznie 373 wniosków (79 dotyczyło zadań powiatowych, 294 gminnych). W naborze na 2020 r. złożonych zostało 405 wniosków (98 dotyczyło zadań powiatowych, 307 gminnych)⁸. Wymogi formalne spełniało łącznie 295 wniosków (79 dotyczyło zadań powiatowych, 216 gminnych). W ramach naboru na 2021 r. złożonych zostało 325 wniosków (78 dotyczyło zadań powiatowych, 247 gminnych)⁹. Wymogi formalne spełniało łącznie 232 wniosków (68 dotyczyło zadań powiatowych, 164 gminnych).

(akta kontroli str. 7-52, 192-193, 1417-1418)

Dyrektor Generalna MUW¹⁰ wyjaśniła m.in., że do *najczęstszych przyczyn pozostawienia wniosków bez rozpatrzenia (...) należało niedopełnienie wymogów wynikających z przepisów prawa uprawniających do realizacji zadania, w tym:*

- *niezgodność planowanego przedsięwzięcia z przepisami techniczno-budowlanymi w zakresie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, co do której wnioskodawca nie dysponuje stosowną zgodą na odstępstwo od przepisów,*
- *brak dokumentu z prawa budowlanego uprawniającego do wykonania zgłoszonych do wykonania robót budowlanych,*
- *zaplanowanie realizacji robót budowlanych polegających na przebudowie drogi poza granicami pasa drogowego, w tym na gruntach, co do dysponowania którymi inwestor nie dysponuje właściwym tytułem prawnym,*

a także niezupelnienie wniosku w wymaganym zakresie po wezwaniu Komisji lub udzielenie odpowiedzi na wezwanie Komisji z uchybieniem terminu.

(akta kontroli str. 68-88)

Na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania znalazło się łącznie, w ramach naboru na:

- 2019 r.: 199 zadań o wartości 650 784 472,76 zł i dofinansowaniu w kwocie 490 187 269,56 zł¹¹ (lista podstawowa) oraz 173 zadania o wartości 372 712 833,43 zł i dofinansowaniu w kwocie 276 299 102,00 zł¹² (lista rezerwowa),
- 2020 r.: 135 zadań o wartości 680 060 406,08 zł i dofinansowaniu w kwocie 452 268 941,79 zł¹³ (lista podstawowa) oraz 78 zadań o wartości

⁷ Z tego ocenie nie podlegał jeden wniosek na zadanie gminne (został wycofany).

⁸ Z tego ocenie nie podlegały trzy wnioski na zadania gminne (dwa zostały złożone po terminie, a trzeci dotyczył zadania zakwalifikowanego do dofinansowania w ramach rozstrzygniętego naboru na 2019 r.).

⁹ Z tego ocenie nie podlegał jeden wniosek na zadanie powiatowe (wniosek ponadlimitowy) oraz dwa wnioski na zadania gminne (jeden ponadlimitowy, drugi złożony po terminie).

¹⁰ Posiadająca Pełnomocnictwo Nr 38/4/2020 z 17.09.2020 r. do udzielania i podpisywania w imieniu Wojewody odpowiedzi na pytania kontrolerów w zakresie objętym przedmiotem niniejszej kontroli.

¹¹ W tym 50 zadań powiatowych o wartości 320 965 699,85 zł i dofinansowaniu w kwocie 255 944 006,15 zł oraz 149 zadań gminnych o wartości 329 818 772,91 zł i dofinansowaniu w kwocie 234 243 263,41 zł.

¹² W tym 28 zadań powiatowych o wartości 116 560 308,86 zł i dofinansowaniu w kwocie 93 248 234,00 zł oraz 145 zadań gminnych o wartości 256 152 524,57 zł i dofinansowaniu w kwocie 183 050 868,00 zł.

¹³ W tym 44 zadań powiatowych o wartości 368 633 976,16 zł i dofinansowaniu w kwocie 264 605 749,50 zł oraz 91 zadań gminnych o wartości 311 426 429,92 zł i dofinansowaniu w kwocie 187 663 192,29 zł.

246 327 571,74 zł i dofinansowaniu w kwocie 166 416 683,49 zł¹⁴ (lista rezerwowa),

- 2021 r.: 134 zadania o wartości 637 653 666,82 zł i dofinansowaniu w kwocie 435 430 623,01 zł¹⁵ (lista podstawowa) oraz 104 zadania o wartości 247 645 515,31 zł i dofinansowaniu w kwocie 170 074 929,55 zł¹⁶ (lista rezerwowa).

(akta kontroli str. 7-52, 192-193, 1417-1418, 1423-1560)

W związku z tym, że przepisy ustawy o FDS dopuszczały dofinansowanie inwestycji samorządowych pierwotnie zakwalifikowanych do dofinansowania w ramach *Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019* (PRGiPID)¹⁷, Wojewoda, na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy o FDS, sporządził i przekazał¹⁸ Ministrowi Infrastruktury listy zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków FDS, które pierwotnie były zakwalifikowane do dofinansowania z PRGiPID. Ostateczne listy ww. zadań (uwzględniające zmiany wprowadzone przez Prezesa Rady Ministrów) zostały przekazane Ministrowi Infrastruktury pismem z 24 kwietnia 2019 r. Na listach podstawowych znalazło się 27 zadań powiatowych oraz 43 zadania gminne o przewidywanej wysokości dofinansowania wynoszącej łącznie 124 583 764,00 zł¹⁹. Na listach rezerwowych znalazło się 10 zadań powiatowych oraz 34 zadania gminne o przewidywanej wysokości dofinansowania wynoszącej łącznie 55 329 541,00 zł²⁰. Dla zadań wskazanych na ww. listach (zarówno powiatowych jak i gminnych) określono jednolity 50% udział dofinansowania ze środków FDS (poza dwoma przypadkami dotyczącymi zadania powiatowego i gminnego umieszczonego na liście podstawowej gdzie udział ten wynosił odpowiednio 80% i 70%²¹).

(akta kontroli str. 192-193, 1417-1418)

1.1.2 Informacje o przewidywanej wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych Wojewoda otrzymał:

- 25 lutego 2019 r. w zakresie dotyczącym naboru na rok 2019 r.: kwota środków 497 598 938,56 zł, w tym limit zobowiązań na zadania wieloletnie 122 569 796,76 zł,
- 15 lipca 2019 r. w zakresie dotyczącym naboru na rok 2020 r.: kwota środków 301 320 526,50 zł, w tym limit zobowiązań na zadania wieloletnie 122 571 061,63 zł,
- 2 lipca 2020 r. w zakresie dotyczącym naboru na rok 2021 r.: kwota środków 302 175 445,40 zł, w tym limit zobowiązań na zadania wieloletnie 122 517 094,86 zł.

¹⁴ W tym 27 zadań powiatowych o wartości 113 973 518,89 zł i dofinansowaniu w kwocie 78 936 868,06 zł oraz 51 zadań gminnych o wartości 132 354 052,85 zł i dofinansowaniu w kwocie 87 479 815,43 zł.

¹⁵ W tym 36 zadań powiatowych o wartości 347 513 855,74 zł i dofinansowaniu w kwocie 248 479 081,46 zł oraz 98 zadań gminnych o wartości 290 139 811,08 zł i dofinansowaniu w kwocie 186 951 541,55 zł.

¹⁶ W tym 29 zadań powiatowych o wartości 132 138 436,82 zł i dofinansowaniu w kwocie 91 504 580,42 zł oraz 75 zadań gminnych o wartości 115 507 078,49 zł i dofinansowaniu w kwocie 78 570 349,13 zł.

¹⁷ Ustanowiony uchwałą nr 154/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r., zmienioną uchwałami nr: 159/2016 z dnia 16 grudnia 2016 r., 120/2017 z dnia 1 sierpnia 2017 r. oraz 188/2017 z dnia 5 grudnia 2017 r.

¹⁸ Pismo z 29.01.2019 r. (sygn. BRI-II.805.1.3.2019). Pismem z 12.03.2019 r. (sygn. BRI-II.805.1.3.2019) przekazano listy po zmianach.

¹⁹ W tym 65 652 616,00 zł na zadania powiatowe oraz 58 931 148,00 zł na zadania gminne.

²⁰ W tym 17 628 356,00 zł na zadania powiatowe oraz 37 701 185,00 zł na zadania gminne.

²¹ Odmienny od pozostałych zadań procentowy udział dofinansowania w tych dwóch przypadkach wynikał ze zmian na listach wprowadzonych przez Prezesa Rady Ministrów.

Zgodnie art. 20 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy o FDS wojewoda dokonuje podziału tych środków między zadania powiatowe i zadania gminne, uwzględniając liczbę powiatów i gmin w województwie (tj. dla województwa mazowieckiego odpowiednio 41 i 313, co przekłada się na 12% i 88% przyznaných środków). Wojewoda podzielił środki na zadania powiatowe i gminne w następujący sposób²²:

- w ogłoszeniu o naborze na 2019 r. Wojewoda podał podział 50/50, a następnie komunikatem z 10 lipca 2019 r. zmienił proporcję na 45% (dla zadań powiatowych) i 55% (dla zadań gminnych),
- odpowiednio 45% i 55% z sumy dofinansowania przyznanego dla województwa mazowieckiego na rok 2020,
- odpowiednio 40% i 60% z sumy dofinansowania przyznanego dla województwa mazowieckiego na rok 2021.

(akta kontroli str. 68-91, 107-111, 159-191, 1417-1418, 1422-1560)

Dyrektor Generalna MUW wyjaśniła m.in., że Wojewoda dokonując podziału środków pomiędzy zadania gminne oraz powiatowe dążył do zachowania zrównoważonego rozwoju sieci dróg lokalnych mając na względzie znaczenie dróg obu kategorii w sieci dróg publicznych. Jednocześnie uwzględniono liczbę powiatów (41) i gmin (313) w województwie mazowieckim uprawnionych do wnioskowania o środki Funduszu.

Odnośnie zmiany proporcji dofinansowania w naborze na 2019 r. podała m.in., że miała ona na celu osiągnięcie wyżej wymienionego zamierzenia. (...) w trosce o wykorzystanie alokacji, Wojewoda Mazowiecki dokonując podziału środków oszacował stopień przygotowania samorządów do realizacji większej liczby inwestycji w 2019 roku oraz ich przewidywaną wartość. Określone pierwotnie proporcje podziału środków uwzględniały to, że wnioski w zakresie dróg powiatowych, co do zasady dotyczą budowy, przebudowy czy remontu dłuższych odcinków dróg o wyższej klasie technicznej, niż odcinki dróg gminnych. Ponadto, wzięto pod uwagę to, że rok rocznie prawie wszystkie powiaty z terenu województwa mazowieckiego składały wnioski o dofinansowanie, których zdecydowana większość spełniała wymogi formalne (w przeciwieństwie do gmin, których ponad połowa nie aplikowała o środki w naborze wniosków ogłoszonym w 2018 roku²³). Niemniej jednak, uwzględniając, że w większości decyzja o podziale środków pomiędzy drogi gminne a powiatowe na tamtym etapie bazowała na przewidywaniach, Wojewoda Mazowiecki z góry założył, że nie wyklucza modyfikacji przyjętego podziału. Po zakończeniu oceny formalnej, stwierdzono, że dokonany pierwotnie podział nie był optymalny.

(akta kontroli str. 68-84, 159-191)

Ostateczny podział alokacji (na zatwierdzonych listach), pomniejszony o środki przeznaczone na dofinansowanie wieloletnich zadań kontynuowanych, przedstawiał się następująco w ramach naboru na rok:

- 2019: 170 866 657,15 zł (lista powiatowa, 45% alokacji), 208 837 025,41 zł (lista gminna, 55% alokacji),
- 2020: 96 707 819,03 zł (lista powiatowa, 45% alokacji), 118 198 445,47 zł (lista gminna, 55% alokacji).

²² W ogłoszeniach o naborach zawarto informację, że w zależności od zapotrzebowania wynikającego z listy złożonych wniosków spełniających wymogi formalne (...) proporcja może ulec zmianie.

²³ Nabór wniosków w ramach PRGiPID.

Dokonany przez Wojewodę podział środków nie spowodował dysproporcji w poziomie dofinansowania poszczególnych zadań powiatowych i gminnych.

(akta kontroli str. 1422-1560)

1.1.3 Wojewoda ogłosił nabory wniosków na 2019 r., na 2020 r. oraz na 2021 r. odpowiednio 13 marca 2019 r., 25 lipca 2019 r. oraz 10 lipca 2020 r. Ogłoszenia o naborach zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej MUW w terminie, o którym mowa w art. 21 ust. 3 ustawy o FDS. Stosownie do uregulowań zawartych w art. 21 ust. 7 ustawy o FDS, ogłoszenia określały m.in.:

- wysokość środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych,
- wymogi formalne, które powinien spełniać wniosek o dofinansowanie, jego wzór i instrukcję wypełniania,
- termin, miejsce i sposób składania wniosków.

W związku z ogłoszonymi naborami Wojewoda informował jednostki samorządu terytorialnego (dalej: jst) o kryteriach obowiązujących w trakcie oceny merytorycznej wniosków. Informacje w tym zakresie Wojewoda zamieszczał m.in. w treści ogłoszeń o naborach.

Dyrektor Generalna MUW podała m.in., że dane dotyczące czynników, które zostaną uwzględnione podczas oceny merytorycznej zawarto w największej szczegółowości w Instrukcji wypełniania wniosku. *Ponadto, w przypadku naboru wniosków o dofinansowanie zadań na 2021 rok, zorganizowano serię szkoleń, w formie telekonferencji, do udziału w których zaproszono wszystkie jednostki samorządu terytorialnego z województwa mazowieckiego. Przedmiotem szkolenia było m.in. omówienie ogólnych zasad Funduszu, jak też zasad oceny formalnej i merytorycznej. W trakcie szkolenia przybliżono wnioskodawcom zasady przyznawania punktów wraz ze wskazaniem „widełek” punktowych przewidzianych za konkretne aspekty, czy rozwiązania projektowe, w poszczególnych kryteriach oceny merytorycznej.*

(akta kontroli str. 68-85, 159-191, 194-316, 1419-1421)

1.1.4 Stosownie do art. 22 ustawy o FDS, Wojewoda powołał *Komisję oceniającą wnioski o dofinansowanie zgłoszone przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach Funduszu Dróg Samorządowych*²⁴ oraz ustalił regulamin jej działania²⁵. W skład Komisji oceniającej wnioski złożone w naborach ogłoszonych w 2019 r. weszły:

- dwie osoby wyznaczone przez Wojewodę: Dyrektor Biura Wojewody (Przewodniczący Komisji) oraz Ekspert w Biurze Wojewody,
- przedstawiciel Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad: Naczelnik Wydziału Uzgodnień i Zagospodarowania Przestrzennego Oddziału w Warszawie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad,
- przedstawiciel Policji: Zastępca Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Stołecznej Policji,

²⁴ Zarządzenie Nr 80 Wojewody Mazowieckiego z 21.03.2019 r. w sprawie powołania Komisji oceniającej wnioski o dofinansowanie zgłoszone przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach Funduszu Dróg Samorządowych, zmienione zarządzeniami Wojewody Mazowieckiego Nr 260 z 23.07.2020 r. i Nr 307 z 07.09.2020 r.

²⁵ Regulamin działania Komisji zatwierdzony przez Wojewodę 01.04.2019 r. (zmieniony 25.07.2019 r., 13.08.2020 r.) oraz wprowadzony zarządzeniem Nr 307 Wojewody Mazowieckiego z 07.09.2020 r.

- przedstawiciel nadzoru budowlanego: Główny specjalista w Mazowieckim Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego.

Dyrektor Generalna MUW wyjaśniła m.in., że Wojewoda wyznaczając swoich przedstawicieli uwzględnił konieczność zapewnienia wiedzy z zakresu funkcjonowania administracji publicznej szczebla rządowego oraz samorządowego, w tym znajomości specyfiki województwa mazowieckiego.

(akta kontroli str. 53-62, 194-316, 1419-1421)

Osoby wyznaczone do Komisji przez Wojewodę posiadały kwalifikacje adekwatne do realizowanych w ramach FDS zadań.

(akta kontroli str. 1419-1421)

1.1.5 Powołana przez Wojewodę Komisja dokonywała oceny formalnej i merytorycznej wniosków na formularzach, których wzory zostały określone w Regulaminie działania Komisji, tj. Komisja wypełniała:

- Kartę oceny formalnej wniosku o dofinansowanie w ramach Funduszu Dróg Samorządowych²⁶,
- Kartę oceny merytorycznej wniosku o dofinansowanie w ramach Funduszu Dróg Samorządowych²⁷.

(akta kontroli str. 975-983, 1419-1421, 1581-1594)

Szczegółową kontrolą objęto próbę²⁸ dziewięciu wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych²⁹ pozytywnie ocenionych przez Komisję. Badanie wykazało, że:

- wszystkie wnioski objęte badaniem spełniały wymogi określone w ogłoszeniu o naborze, zostały złożone w terminie określonym w art. 23 ust. 3 ustawy o FDS, były sporządzone według ustalonego wzoru oraz zawierały wszystkie wymagane załączniki,
- informacje podane przez jst we wnioskach były wystarczające do ich oceny przez Komisję,
- Komisja, dokonując oceny wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych na 2019 r. i 2020 r., weryfikowała czy udzielone dofinansowanie będzie służyło osiągnięciu celów wymienionych w art. 24 ust. 1 ustawy o FDS,
- w siedmiu zbadanych przypadkach, Komisja występowała do wnioskodawców o udzielenie informacji lub wyjaśnień (w wyznaczonym 7-dniowym terminie) w celu usunięcia wątpliwości dotyczących treści wniosku o dofinansowanie. Wątpliwości dotyczyły głównie rozbieżności pomiędzy zapisami we wniosku a dołączoną do niego dokumentacją techniczną.

(akta kontroli str. 381-410, 975-983, 1561-1570, 1581-1594)

²⁶ Zawierającą poszczególne kryteria formalne pogrupowane na: *Kwestie administracyjne, Kompletność i prawidłowość załączników, Terminowość, Przedmiot wniosku, Finansowanie, Wymogi formalne* (w karcie przewidziano również miejsce m.in. na wpisanie wyniku oceny formalnej oraz podpisy członków Komisji).

²⁷ Zawierającą m.in. miejsce na oceny merytoryczne wniosku w ramach przyjętych i opisanych kryteriów oraz na wpisanie liczby przyznanych przez Komisję punktów (w karcie przewidziano również miejsce m.in. na wpisanie łącznej sumy przyznanych punktów, daty sporządzenia karty oraz podpisy członków Komisji).

²⁸ Próbę dobrano w sposób celowy.

²⁹ Wnioski Powiatu Legionowskiego (nr 112 na 2019 r.) i Piaseczyńskiego (nr 199 na 2019 r.) oraz wnioski Gmin: Kobylka (nr 209 na 2019 r.), Huszlew (nr 99 na 2019 r.), Miastków Kościelny (nr 356 na 2019 r. – zadanie wieloletnie), Rybno (nr 236 na 2020 r.), Łochów (nr 298 na 2020 r.) oraz dwa wnioski Gminy Halinów (nr 279 i 331 na 2019 r.).

Oceny merytorycznej wniosków dokonywano w oparciu o kryteria wskazane w art. 24 ust. 1 ustawy o FDS, stosując punktację określoną w Regulaminie działania Komisji. Maksymalna liczba punktów możliwa do przyznania wynosiła 40, a w przypadku poszczególnych kryteriów:

- *poprawa stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego* wynosiła 6 pkt w naborze na 2019 r. i 8 pkt w naborze na 2020 r.,
- *zapewnienie spójności sieci dróg publicznych* wynosiła 12 pkt w naborze na 2019 r. i 9 pkt w naborze na 2020 r.,
- *podnoszenie standardów technicznych dróg powiatowych i dróg gminnych oraz zachowanie jednorodności sieci dróg powiatowych i dróg gminnych pod względem spełniania tych standardów*: w obu ww. naborach przyjęto możliwość przyznania maksymalnie 10 punktów,
- *zwiększenie dostępności transportowej jednostek administracyjnych* wynosiła 8 pkt w naborze na 2019 r. i 9 pkt w naborze na 2020 r.,
- *poprawa dostępności terenów inwestycyjnych*: w obu ww. naborach przyjęto możliwość przyznania maksymalnie 4 punktów.

(akta kontroli str. 194-316, 975-983, 1561-1570)

Dyrektor Generalna MUW podała m.in., że *Komisja, bazując na wiedzy i doświadczeniu zdobytym przy ocenie wniosków w trakcie naboru z 13 marca 2019 r., podzieliła się z Wojewodą Mazowieckim swoimi spostrzeżeniami dotyczącymi obranej skali wartościowania poszczególnych kryteriów oceny merytorycznej wniosku. Podniesiono, że kwestie bezpieczeństwa obywateli winny w większym stopniu być uwzględniane przy ocenie merytorycznej wniosków o dofinansowanie zadań (...). W podobny sposób, o jeden punkt, podniesiono wagę kryterium związanego ze zwiększeniem dostępności transportowej jednostek administracyjnych (...). Zasugerowana przez Komisję zaktualizowana kalibracja kryteriów oceny wniosków uwzględniona została przy opracowywaniu wytycznych do kolejnego naboru wniosków z 25 lipca 2019 r.*

(akta kontroli str. 321, 330)

Ustalono, że w przypadku wszystkich dziewięciu badanych wniosków *Karty oceny merytorycznej wniosku o dofinansowanie w ramach Funduszu Dróg Samorządowych* nie zawierały dat ich sporządzenia, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 975-983, 1561-1570)

Szczegółową kontrolą objęto także dwa wnioski³⁰, które zostały negatywnie rozpatrzone przez Komisję³¹. Wnioski nie spełniały warunków formalnych. W jednym przypadku wnioskodawca nie był zarządcą drogi zgłoszonej do remontu, w drugim, pomimo wezwania w trybie określonym w art. 23 ust. 4 ustawy o FDS, nie przedłożył m.in. dokumentu uprawniającego do prowadzenia robót oraz nie wskazał szerokości poboczy.

(akta kontroli str. 1419-1421)

1.1.6 Komisja, w ramach naboru na 2019 r. oraz na 2020 r. prawidłowo ustaliła podstawowe i rezerwowe listy zadań powiatowych oraz zadań gminnych, rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu. Badanie kontrolne

³⁰ Wybrane w sposób celowy.

³¹ Wniosek Gminy Kazanów (na 2019 r.) oraz Gminy Młodzieszyn (na 2020 r.).

przeprowadzone na opisanej w pkt 1.1.5 wystąpienia pokontrolnego próbie dziewięciu wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych, wykazało że kolejność zadań umieszczonych na listach podstawowych i rezerwowych wynikała z przeprowadzonej oceny merytorycznej wniosków oraz uzyskanej liczby punktów.

(akta kontroli str. 1561-1570)

Sporządzone przez Komisję listy zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu na 2019 r. i 2020 r., nie były zmieniane przez Wojewodę przed przekazaniem ich do Ministra Infrastruktury ani pod względem przedmiotowym³², ani też pod względem wartościowym³³. Listy te nie zawierały zadań, które na podstawie art. 4 ust. 7 ustawy o FDS nie mogły być dofinansowane ze środków Funduszu. Na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania jako zadania jednoroczne, nie zostały również wykazane zadania, które zgodnie z art. 15 ustawy o FDS, były zadaniami wieloletnimi.

(akta kontroli str. 1338-1570)

1.1.7 Listy wniosków rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu na 2019 r. i na 2020 r. nie zawierały przypadków dofinansowania zadania powiatowego albo gminnego w wysokości wyższej niż 80% kosztów jego realizacji lub przekraczającej 30 mln zł. Ponadto łączna wysokość środków przeznaczonych do dofinansowania zadań powiatowych oraz zadań gminnych, w tym zadań wieloletnich nie przekroczyła kwot na te zadania podanych przez Ministra Infrastruktury.

(akta kontroli str. 1338-1570)

Na podstawie opisanej w pkt 1.1.5 wystąpienia pokontrolnego próby dziewięciu zadań (wniosków) wybranych do szczegółowego badania ustalono, że wysokość dofinansowania zadań zarówno powiatowych jak i gminnych została wyliczona prawidłowo.

Komisja rekomendowała (na listach podstawowych) średnie kwoty dofinansowania dla zadań gminnych w 2019 r. i w 2020 r., które wynosiły odpowiednio: 1 572 102,44 zł (najniższa kwota 111 818,00 zł, a najwyższa 9 398 821,00 zł) oraz 2 062 232,88 zł (najniższa 164 132,95 zł, a najwyższa 13 751 650,98 zł). Średnie procentowe dofinansowanie wyniosło odpowiednio w ww. latach 72% (w przedziale od 70% do 80%) i 68% (w przedziale od 65% do 75%). W tym samym okresie średnia kwota dofinansowania zadań powiatowych rekomendowanych przez Komisję (na listach podstawowych) wyniosła 5 118 880,12³⁴ (od 123 271,00 zł do 26 609 546,00 zł) i 6 013 767,03³⁵ (od 232 704,00 zł do 28 850 084,00 zł), a średnie procentowe dofinansowanie 80%³⁶ (w przedziale od 75% do 80%) oraz 73%³⁷ (w przedziale od 70% do 80%).

Zróżnicowanie procentowe dofinansowania zadań wynikało z *Wytocznych Wojewody Mazowieckiego dla Komisji oceniającej wnioski o dofinansowanie w ramach Funduszu Dróg Samorządowych w zakresie sposobu ustalania poziomu dofinansowania*. Wysokość dofinansowania poszczególnych zadań ustalono w zależności od poziomu dochodów własnych wnioskodawcy.

(akta kontroli str. 194-316, 334, 1423-1570)

³² W zakresie rodzajów zadań na nich umieszczonych.

³³ W odniesieniu do rekomendowanych kwot dofinansowań poszczególnych zadań.

³⁴ W 2019 r.

³⁵ W 2020 r.

³⁶ W 2019 r.

³⁷ W 2020 r.

1.1.8 Zgodnie z art. 24 ust. 9 ustawy o FDS, Komisja pisemnie informowała wnioskodawców o umieszczeniu ich zadań na listach zadań powiatowych lub gminnych, rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu. Na podstawie opisanej w pkt 1.1.5 wystąpienia pokontrolnego próby dziewięciu zadań (wniosków) wybranych do szczegółowego badania (rozszerzonej o jedno zadanie realizowane przez Gminę Czerwin³⁸), ustalono że powyższy obowiązek informacyjny wykonywany był niezwłocznie po sporządzeniu list zadań rekomendowanych do dofinansowania, tj. 17 lipca 2019 r.³⁹ (w ramach naboru na 2019 r.) oraz 17 i 31 grudnia 2019 r.⁴⁰ (w ramach naboru na 2020 r.). Powyższa informacja zawierała m.in.: podstawę prawną jej sporządzenia, zapis o umieszczeniu danego zadania na liście zadań rekomendowanych do dofinansowania w ramach FDS (bez wskazania czy na liście podstawowej czy rezerwowej) oraz informację, że ostateczna lista zadań zostanie opublikowana po zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów.

Komisja nie informowała wnioskodawców o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia lub o jego negatywnym rozpatrzeniu po dokonanej ocenie formalnej.

(akta kontroli str. 1561-1570)

Dyrektor Generalna MUW wyjaśniła m.in., że zgodnie z informacją zawartą w Ogłoszeniu o naborze, Wojewoda nie wskazywał pisemnie przyczyn nieujęcia danego zadania na liście zadań rekomendowanych do dofinansowania. Niezależnie od powyższego należy wskazać, iż korespondencja prowadzona w toku oceny formalnej wniosków, w szczególności ze względu na formę jej sporządzenia, już na etapie wezwania do uzupełnienia/sprostowania treści wniosku dawała wnioskodawcy możliwość identyfikacji i oceny aspektów, w jakich wniosek może nie spełniać wymogów formalnych. W wezwaniach wskazywane były kwestie wymagające wyjaśnienia oraz wykładania przepisów prawa, które mają zastosowanie do konkretnych przypadków. Ponadto, każdorazowo na wniosek jednostki samorządu terytorialnego, pisemnie informowano o przyczynach nieumieszczenia danego zadania na liście zadań powiatowych oraz gminnych rekomendowanych do dofinansowania.

(akta kontroli str. 68-84)

Z analizy trzech wybranych spraw⁴¹, w których wnioskodawca wystąpił z wnioskiem o podanie przyczyny nieumieszczenia zadania na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania wynika, że w każdym przypadku MUW informował wnioskodawców o ww. przyczynach.

(akta kontroli str. 1419-1421)

1.1.9 Listy zadań powiatowych oraz gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu były przekazywane przez Wojewodę Ministrowi Infrastruktury:

- 15 lipca 2019 r. w przypadku naboru na 2019 r. ogłoszonego 13 marca 2019 r.,
- 4 grudnia 2019 r. w przypadku naboru na 2020 r. ogłoszonego 25 lipca 2019 r. (w tym przypadku lista została przekazana z naruszeniem terminu określonego w art. 25 ust. 1 ustawy o FDS, co zostało szczegółowo opisane w sekcji

³⁸ pn. „Remont drogi gminnej 250316W relacji Gostery - Pomian w km 0+000,00 - 2+330,00” (nabór z 13.03.2019 r.).

³⁹ Listy zadań rekomendowanych Wojewoda przesłał Ministrowi Infrastruktury 15.07.2019 r.

⁴⁰ Listy zadań rekomendowanych Wojewoda przesłał Ministrowi Infrastruktury 04.12.2019 r.

⁴¹ Zbadano sprawy dotyczące zapytań Gminy Wołomin, Żabia Wola oraz Miasta Ciechanów.

Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 57-60, 158, 192-193, 1423-1443, 1518-1526, 1561-1570)

Minister Infrastruktury wzywał Wojewodę do skorygowania (doprecyzowania) list zadań powiatowych oraz gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu. Minister Infrastruktury prosił w przypadku listy przekazanej:

- 15 lipca 2019 r. m.in. o potwierdzenie danych uwzględnionych na przekazanych uprzednio listach w zakresie terminów planowanych płatności⁴²,
- 4 grudnia 2019 r., m.in. o skorygowanie formatu danych na elektronicznym pliku zawierającym ww. listy, tak aby wskazywał on poziom dofinansowania jako wartość wyrażoną w pełnych %⁴³.

Listy były korygowane terminowo.

(akta kontroli str. 1423-1570)

Dyrektor Generalna MUW wyjaśniła m.in., że powyższe korekty (doprecyzowania) dokonywane były przez pracowników Biura Rozwoju i Inwestycji, odpowiedzialnych za realizację zadań Wojewodów wynikających z przepisów ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych. Biuro Rozwoju i Inwestycji, zgodnie z Regulaminem prac Komisji, było też odpowiedzialne za sporządzenie projektu listy zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków FDS w oparciu o karty oceny merytorycznej wniosków. Skorygowane listy nie były przedkładane do akceptacji Komisji z uwagi na fakt, iż dokonane zmiany miały charakter czysto techniczny, wynikający z wytycznych Ministra Infrastruktury lub bezpośrednio z dokumentacji źródłowej będącej w dyspozycji Wojewody Mazowieckiego.

(akta kontroli str. 320-328)

1.1.10 Prezes Rady Ministrów zatwierdził ostateczne listy zadań rekomendowanych do dofinansowania z FDS na 2019 r. i na 2020 r. odpowiednio 30 sierpnia 2019 r. (tj. po 46 dniach od przekazania pierwszej wersji listy do Ministra Infrastruktury przez Wojewodę) oraz 15 kwietnia 2020 r. (po 133 dniach od przekazania). Minister Infrastruktury pisemnie poinformował Wojewodę (odpowiednio 2 września 2019 r. oraz 15 kwietnia 2020 r.) o zatwierdzeniu przekazanych przez Wojewodę list zadań.

W ramach naboru na 2019 r. Prezes Rady Ministrów zwiększył kwotę dofinansowania do zadań umieszczonych na listach podstawowych – gminnych (o 18 911 133,89 zł)⁴⁴ oraz powiatowych (o 29 185 084,66)⁴⁵. W przypadku zadania wieloletniego zgłoszonego przez Powiat Ostrołęcki (przeniesionego z listy rezerwowej na podstawową), Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji MUW⁴⁶ wyjaśniła m.in., że zwiększenie dofinansowania dotyczyło wyłącznie roku 2019. Zwiększenie dofinansowania w latach kolejnych pochodziło z alokacji środków przewidzianej dla województwa mazowieckiego na te lata.

⁴² Pismo z 24 lipca 2019 r. (sygn. DDP-5.4520.301.2019).

⁴³ Wiadomość email z 09.12.2019 r.

⁴⁴ Kwota dofinansowania na liście podstawowej zatwierdzonej przez Wojewodę i Ministra Infrastruktury wynosiła 234 243 263,41 zł, a na liście zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów – 253 154 397,30 zł. Na listę podstawową przeniesiono 17 zadań z listy rezerwowej. Ponadto, zwiększono dofinansowanie 20 zadań zgłoszonych przez jst.

⁴⁵ Kwota dofinansowania na liście podstawowej zatwierdzonej przez Wojewodę i Ministra Infrastruktury wynosiła 255 944 006,15 zł, a na liście zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów – 285 129 090,81 zł. Na listę podstawową przeniesiono 1 zadanie z listy rezerwowej (Powiatu Ostrołęckiego). Ponadto, zwiększono dofinansowanie zadania zgłoszonego przez Powiat Sokolowski.

⁴⁶ Posiadająca Pełnomocnictwo Nr 49/4/2020 z 30.10.2020 r. do udzielania i podpisywania w imieniu Wojewody odpowiedzi na pytania kontrolerów w zakresie objętym przedmiotem niniejszej kontroli.

Na ostatecznej liście zadań zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów, w ramach naboru na 2019 r., znalazło się 216 zadań o wartości 701 653 968,83 zł i dofinansowaniu w kwocie 538 283 488,11 zł⁴⁷ (lista podstawowa) oraz 156 zadań o wartości 321 843 337,36 zł i dofinansowaniu w kwocie 236 530 553,00 zł⁴⁸ (lista rezerwowa).

W ramach naboru na 2020 r. Prezes Rady Ministrów nie dokonywał zmian na listach dotyczących zadań gminnych i zwiększył o 8 062 526,85 zł dofinansowanie do zadań umieszczonych na listach powiatowych⁴⁹, wpisując dwa zadania, które nie były rekomendowane przez Komisję ale spełniały wymogi formalne. Były to zadania Powiatu Mińskiego i Przysuskiego o wartości odpowiednio 5 880 433,00 zł (dofinansowanie 4 704 346,00 zł) i 852 565,31 zł (dofinansowanie 682 052,00 zł).

Na ostatecznej liście zadań zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów, w ramach naboru na 2020 r., znalazło się 138 zadań o wartości 688 954 397,57 zł i dofinansowaniu w kwocie 460 331 468,64 zł⁵⁰ (lista podstawowa) oraz 77 zadań o wartości 244 166 578,56 zł i dofinansowaniu w kwocie 164 903 988,27 zł⁵¹ (lista rezerwowa).

Żadne z zadań znajdujących się na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania, przesłanych przez Wojewodę, nie zostało usunięte przez Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 418, 1423-1570)

Wojewoda zamieszczał na stronie internetowej Urzędu⁵² zatwierdzone przez Prezesa Rady Ministrów ostateczne listy zadań powiatowych oraz gminnych przeznaczonych do dofinansowania w województwie mazowieckim na 2019 r. i na 2020 r. (w podziale na listę podstawową i rezerwową). Wojewoda informował także pisemnie wnioskodawców o zatwierdzeniu ostatecznej listy zadań gminnych i powiatowych rekomendowanych do dofinansowania.

(akta kontroli str. 992, 7-52, 1561-1570)

1.1.11 Wojewoda w latach 2019-2020⁵³ dokonywał zmian na listach zadań powiatowych oraz gminnych zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów. W ramach naboru na 2019 r. zatwierdzone listy zadań uległy zmianie dwa razy, a w ramach naboru na 2020 r. – cztery razy (do 15 września).

(akta kontroli str. 1561-1570)

Zgodnie z art. 26 ust. 8 ww. ustawy Wojewoda niezwłocznie przekazywał Prezesowi Rady Ministrów oraz Ministrowi Infrastruktury informacje o zmianie list zadań przeznaczonych do dofinansowania w województwie. Uwagi Ministra Infrastruktury dotyczyły m.in. kwestii: poinformowania potencjalnych beneficjentów

⁴⁷ W tym 51 zadań powiatowych o wartości 357 028 304,85 zł i dofinansowaniu w kwocie 285 129 090,81 zł oraz 165 zadań gminnych o wartości 344 625 663,98 zł i dofinansowaniu w kwocie 253 154 397,30 zł.

⁴⁸ W tym 27 zadań powiatowych o wartości 80 497 703,86 zł i dofinansowaniu w kwocie 64 398 150,00 zł oraz 129 zadań gminnych o wartości 241 345 633,50 zł i dofinansowaniu w kwocie 172 132 403,00 zł.

⁴⁹ Kwota dofinansowania na liście podstawowej zatwierdzonej przez Wojewodę i Ministra Infrastruktury wynosiła 264 605 749,50 zł, a na liście zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów – 272 668 276,35 zł. Na listę podstawową m.in. przeniesiono 1 zadanie z listy rezerwowej (Powiat Przysuskiego). Ponadto, zwiększono dofinansowanie dwóch zadań ogłoszonych przez Powiat Siedlecki.

⁵⁰ W tym 47 zadań powiatowych o wartości 377 527 967,65 zł i dofinansowaniu w kwocie 272 668 276,35 zł oraz 91 zadań gminnych o wartości 311 426 429,92 zł i dofinansowaniu w kwocie 187 663 192,29 zł.

⁵¹ W tym 26 zadań powiatowych o wartości 111 812 525,71 zł i dofinansowaniu w kwocie 77 424 172,84 zł oraz 51 zadań gminnych o wartości 132 354 052,85 zł i dofinansowaniu w kwocie 87 479 815,43 zł.

⁵² <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/fundusz-drog-samorzadowych>.

⁵³ Według stanu na 15.09.2020 r.

o maksymalnym limicie na zadania wieloletnie⁵⁴ oraz skorygowania omyłek w nazwach zadań⁵⁵. Wojewoda podawał do publicznej wiadomości zmienione listy zadań powiatowych oraz gminnych przeznaczonych do dofinansowania ze środków FDS.

(akta kontroli str. 1561-1570)

1.2 Umowy na realizację projektów drogowych współfinansowanych z FDS

1.2.1 W latach 2019-2020⁵⁶ Wojewoda zawarł z jst ogółem 463 umowy⁵⁷ na realizację projektów drogowych współfinansowanych w ramach FDS. W 2019 r. zawartych zostało 354⁵⁸ umów (z których 322 dotyczyło dofinansowania zadań jednorocznych, a 32 – zadań wieloletnich). W 2020 r. (do 15 listopada) zawartych zostało 109 umów⁵⁹ (w tym 93 dotyczyło zadań jednorocznych, a 16 – zadań wieloletnich).

(akta kontroli str. 383, 412-413, 1561-1570)

Szczegółowe badanie dziewięciu umów o dofinansowanie zadania powiatowego lub gminnego⁶⁰ wykazało, że wszystkie umowy m.in.:

- zostały zawarte z wnioskodawcami znajdującymi się na podstawowych listach zadań powiatowych lub gminnych przeznaczonych do dofinansowania,
- zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 28 ust. 4 ustawy o FDS,
- zawierały zastrzeżenia określone w § 4 pkt 4 Porozumienia z dnia 7 maja 2019 r. *w sprawie określenia warunków dofinansowania z Funduszu Dróg Samorządowych zadań powiatowych i zadań gminnych oraz zadań mostowych w województwie mazowieckim nr 7* (dalej: Porozumienie) dotyczące obowiązku przekazania przez jst części otrzymanej od wykonawcy kary oraz obowiązku przekazania przez jst odsetek od środków zgromadzonych na rachunku,
- zawierane były w formie pisemnej,
- dotyczyły zadań, które mogły być finansowane ze środków Funduszu, zgodnie z art. 4 ustawy o FDS,
- nie zawierały postanowień precyzujących kwestię wypłacania jst zaliczek przez Wojewodę.

W jednym przypadku stwierdzono, że w § 2 ust. 3 umowy o dofinansowanie zawartej z beneficjentem (Powiatem Piaseczyńskim) zawarto warunek, który był niemożliwy do spełnienia w chwili jej podpisania, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 414-417, 952-974, 1140-1336, 1561-1570)

Umowy zawierano niezwłocznie. W czterech przypadkach (z dziewięciu badanych), kiedy trwało to od 100 do 107 dni od dnia otrzymania przez Wojewodę list zadań zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów, Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji MUW wyjaśniła m.in., że *umowy z Beneficjentami Funduszu Dróg Samorządowych*

⁵⁴ Pismo z 28.11.2019 r. (sygn. DDP-5-4520.348.2019).

⁵⁵ Pismo z 20.05.2020 r. (sygn. DDP-5.4520.261.2020).

⁵⁶ Według stanu na 15.11.2020 r.

⁵⁷ Z tego 139 na zadania powiatowe, a 324 na zadania gminne.

⁵⁸ Z tego 103 na zadania powiatowe, a 251 na zadania gminne.

⁵⁹ Z tego 36 na zadania powiatowe, a 73 na zadania gminne.

⁶⁰ Umowy z Powiatami: Legionowskim (nr FDS/158/2019), Piaseczyńskim (nr FDS/255/2019) i Białobrzeskim (nr FDS/33/2020) oraz Gminami: Halinów (dwie umowy nr FDS/225/2019 i FDS/226/2019), Kobyłka (nr FDS/222/2019), Miastków Kościelny (nr FDS/89/2019, umowa na zadanie wieloletnie), Rybno (nr FDS/1/2020), Łochów (nr FDS/18/2020).

zawierane przez Wojewodę Mazowieckiego każdorazowo podlegają procesowi indywidualnego uzgadniania. Na proces ten składa się nie tylko wezwanie Beneficjentów do przedłożenia dodatkowych dokumentów, jak również ich szczegółowa analiza, wyjaśnienie powstałych wątpliwości/rozbieżności itp. Ponadto, przedmiotowa dokumentacja obejmuje zdecydowanie szerszy zakres niż dokumentacja przedkładana wraz z wnioskiem o dofinansowanie oraz odnosi się do stanu realizacji zadania na dzień ujęcia go na liście zadań zakwalifikowanych do dofinansowania (...). Kluczowe dla czasu opracowania umowy jest jednak potwierdzenie i odpowiednie uszczegółowienie zakresu rzeczowego zadania podlegającego dofinansowaniu ze środków Funduszu, które w dużej mierze zależne jest od terminu przedłożenia wymaganych danych przez Beneficjenta oraz od ich poprawności (...). Przed podpisaniem umowy o dofinansowanie Beneficjenci zobowiązani są również do przedłożenia dokumentu potwierdzającego zabezpieczenie wymaganego wkładu własnego oraz do założenia wyodrębnionego rachunku bankowego przeznaczonego dla środków Funduszu. Jeżeli środki własne ujęto w planie finansowym w niedostatecznej wysokości lub zastosowano nieprawidłową klasyfikację budżetową wymaga to wprowadzenia odpowiednich zmian w budżetach JST (...).

(akta kontroli str. 751-759, 1561-1570)

Wnioskodawcy, których zadania w listopadzie lub grudniu 2019 r. zostały przeniesione z list rezerwowych na listy podstawowe, podpisali z Wojewodą łącznie 51 umów o dofinansowanie⁶¹. W żadnej z ww. sytuacji nie wystąpiły przypadki rozwiązania umowy lub rezygnacji z realizacji zadania.

(akta kontroli str. 571-573, 595, 1561-1570)

1.2.2 Na podstawie badania dziewięciu umów wskazanych w pkt 1.2.1 wystąpienia pokontrolnego ustalono, że środki w łącznej wysokości 11 634 519,51 zł zostały przekazane jst z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych w terminach i wysokościach wynikających z zawartych umów (dopiero po zawarciu przez jst umów na realizację zadań drogowych objętych wnioskami o dofinansowanie).

(akta kontroli str. 320-350, 379-380, 1561-1570)

1.2.3 Według zbiorczych danych MUW, w okresie objętym kontrolą⁶² wystąpiło 19 przypadków wydłużenia terminu oddania do użytkowania przedmiotu zadania realizowanego z ramach FDS, określonego w umowie o dofinansowanie. Wydłużenie terminu (od 15 do 200 dni) dotyczyło pięciu zadań powiatowych oraz 13 gminnych⁶³ i spowodowane było m.in.:

- koniecznością wykonania robót dodatkowych oraz dokonania modyfikacji założeń projektowych,
- przedłużającą się procedurą rozstrzygnięcia postępowania przetargowego,
- problemami z pozyskaniem zatwierdzonej inwentaryzacji powykonawczej (w związku z pandemią COVID).

We wszystkich ww. przypadkach zawierano aneksy do umów o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 63-66, 1561-1570)

⁶¹ 33 na zadania gminne i 18 na powiatowe.

⁶² Według stanu na dzień 10.10.2020 r.

⁶³ W tym, w jednym zadaniu termin wydłużano dwukrotnie.

1.2.4 Wojewoda monitorował realizację przez jst obowiązków dotyczących rozpoczęcia (odpowiednio) robót budowlanych lub postępowania o udzielenie zamówienia publicznego m.in. poprzez weryfikację informacji przekazywanych - zgodnie z umowami o udzielenie dofinansowania - przez jst.

(akta kontroli str. 320-332, 1561-1570)

W okresie objętym kontrolą⁶⁴ wystąpił jeden przypadek wygaśnięcia z mocy prawa umowy⁶⁵ o dofinansowanie (na podstawie art. 28 ust. 7 pkt 2 ustawy o FDS). Dotyczyło to zadania pn. „Budowa ul. Piłsudskiego od skrzyżowania z ul. Bartoszą do skrzyżowania z ul. Siedlecką w Sokołowie Podlaskim”, w przypadku którego nie rozpoczęto, w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy, postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadania objętego wnioskiem o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 320-332, 1561-1570)

Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji MUW wyjaśniła m.in., że w powyższym przypadku wygaśnięcia umowy z mocy prawa *Beneficjent pisemnie nie informował wojewody o przyczynach zaistniałej sytuacji. Co więcej, nie informował o żadnych odnotowanych opóźnieniach w realizacji zadania (...). Ponadto podała m.in., że (...) jeżeli z daty zawarcia umowy z wykonawcą wynika, iż mogło dojść do przekroczenia 30-dniowego terminu, weryfikowane są informacje robocze przekazywane w toku realizacji zadania, jak również informacje zamieszczane w zakładkach dotyczących zamówień publicznych na stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej poszczególnych jednostek (...). Beneficjenci zobowiązani też są do przedkładania raportów miesięcznych dotyczących stanu zaawansowania realizacji zadania, w ramach których wskazują również dane o zawartych lub planowanych do zawarcia umowach z wykonawcami, wraz ze wskazaniem terminów wszczęcia postępowań przetargowych.*

(akta kontroli str. 320-332)

1.2.5 Sprawozdanie Wojewody z realizacji zadań powiatowych i zadań gminnych, na które zostało udzielone dofinansowanie wg stanu na 31 grudnia 2019 r. przekazano Ministrowi Infrastruktury 27 stycznia 2020 r., tj. w terminie określonym w art. 29 ust. 3 ustawy o FDS. Sprawozdanie to obejmowało wszystkie zadania powiatowe i gminne, na które udzielono dofinansowania ze środków FDS w 2019 r., w tym zadania wieloletnie.

Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji MUW podała m.in., że Minister Infrastruktury nie wnosił uwag do powyższego sprawozdania.

(akta kontroli str. 117-157, 577-586)

1.2.6 W MUW zatwierdzano rozliczenia udzielonego dofinansowania w zakresie rzeczowym i finansowym przedstawiane przez poszczególne jst po zakończeniu realizacji zadań. Badanie kontrolne przeprowadzone na próbie sześciu rozliczeń dofinansowania⁶⁶, wykazało, że:

⁶⁴ Według stanu na dzień 26.10.2020 r.

⁶⁵ Nr FDS/54/2020 z 17 lipca 2020 r.

⁶⁶ Powiatu Legionowskiego (Przebudowa drogi powiatowej nr 1807W, ul. Prosta w miejscowości Karolino w Gminie Serock, odcinek II od km 1+403,30 do km 2+652,50) i Piaseczyńskiego (Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 2841W Piaseczno – Bobrowiec) oraz Gmin: Kobylka (Budowa drogi gminnej nr 430436W ul. Ejtnera w Kobylce), Miastków Kościelny (Przebudowa drogi gminnej nr 130816W w miejscowości Zwola w km. 2+222 - 3+845) oraz Halinów (w przypadku tej gminy zbadano dwa rozliczenia dotyczące zadania Przebudowa ul. Dąbrowskiego i ul. Bema w Halinowie i zadania Przebudowa ul. Południowej i odcinki ul. 1 Maja i ul. Działkowej wraz ze skrzyżowaniami w Okuniewie gm. Halinów).

- w przypadku wszystkich badanych rozliczeń zatwierdzenie przez Wojewodę rozliczenia dofinansowania w zakresie rzeczowym i finansowym nastąpiło po upływie 30-dniowego terminu, o którym mowa w art. 29 ust. 2 ustawy o FDS, przy czym w pięciu przypadkach⁶⁷ spowodowane to było m.in. późnym wysłaniem przez Wojewodę wezwań do uzupełnienia/poprawienia rozliczenia, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- rozliczenia były weryfikowane na podstawie dołączonych do nich dokumentów, wskazanych w § 2 ust. 6 umowy (w przypadku umów zawieranych w 2019 r.) i § 2 ust. 10 umowy (w przypadku umów zawieranych w 2020 r.)⁶⁸.
- rozliczenia zawierały zakres rzeczowy i finansowy zadania oraz składane były na wymaganym w umowie wzorze,
- we wszystkich badanych przypadkach zwracano się pisemnie do wnioskodawców o korektę złożonego rozliczenia, z uwagi na występujące w nich błędy,
- nie wystąpiły przypadki stwierdzenia na podstawie rozliczenia, że dofinansowanie zostało wykorzystane w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

(akta kontroli str. 770-951, 996-1013, 1561-1570)

1.2.7 Zgodnie z Regulaminem Wewnętrznym Biura Rozwoju i Inwestycji MUW⁶⁹ do zakresu działania Oddziału Programów i Funduszu należała m.in. realizacja zadań wynikających z ustawy o FDS, w szczególności przez: formalną weryfikację złożonych wniosków o dofinansowanie, badanie i weryfikację dokumentów finansowych celem stwierdzenia faktycznego wykorzystania środków budżetu państwa, przeprowadzanie kontroli na miejscu realizacji projektów objętych dofinansowaniem. Zgodnie z zawieranymi przez Wojewodę umowami o dofinansowanie zadań z FDS m.in. Wojewoda kontroluje sposób i terminowość wykonania zadania oraz obowiązków nałożonych na jst (wynikających ze wskazanych postanowień umownych). Przedmiotem kontroli zadania *jest prawidłowość wykorzystania dofinansowania, pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości dofinansowania a stopniem realizacji zadania oraz terminu oddania do użytkowania. Kontrola może być prowadzona w trakcie realizacji zadania lub po jego zakończeniu*⁷⁰. Uprawnienia kontrolne Wojewody zostały określone także w § 6 ust. 1 Porozumienia.

(akta kontroli str. 68-74, 79-84, 116, 414-417)

W planach kontroli zewnętrznych⁷¹ MUW, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, przewidziano na 2020 r. dwie kontrole zadań wybranych do dofinansowania ze środków FDS. Kontrole te zostały wszczęte i dotyczyły zadania Gminy Jaktorów⁷² (kontrolę wszczęto 20 września 2020 r.) oraz zadania Powiatu

⁶⁷ Z wyłączeniem badanego rozliczenia Gminy Miastków Kościelny, w przypadku którego pierwsze wezwanie wysłano po 11 dniach od dnia otrzymania rozliczenia (MUW ponownie zwracał się o korektę rozliczenia).

⁶⁸ M.in. faktur, dokumentów potwierdzających dokonanie odbioru robót budowlanych, protokołów z postępowań o udzielenie zamówień publicznych, wyciągów bankowych potwierdzających wykorzystanie dofinansowania.

⁶⁹ Zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego MUW w dniu 20.12.2019 r.

⁷⁰ Powyższe uregulowania zawarto w § 7 umów o dofinansowanie.

⁷¹ Opracowywanych na podstawie zatwierdzonego przez Wojewodę w dniu 16.03.2018 r. dokumentu pn. *Tryb i zasady prowadzenia postępowania kontrolnego przez pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie*. Przedstawiony opis uwzględnia zmiany planów kontroli zewnętrznych dokonywane w okresie objętym kontrolą.

⁷² pn. „Rozbudowa drogi gminnej nr 150301W na odcinku od km proj. 0+000 do km proj. 2+000 ul. 3 Maja we wsi Henryszew oraz Grądy gm. Jaktorów wraz z przebudową istniejącej sieci energetycznej, telekomunikacyjnej, wodociągowej, gazowej i kanalizacji podciśnieniowej oraz budową oświetlenia ulicznego, powiat Grodzisk Mazowiecki” (umowa nr FDS/2/2019 z 12.08.2019 r.).

Żyrardowskiego⁷³ (14 października 2020 r.). Według stanu na dzień 19 października 2020 r. powyższe kontrole nie zostały jeszcze zakończone.

(akta kontroli str. 68-74, 80, 116)

Dyrektor Generalna MUW wyjaśniła m.in., że *plan kontroli zewnętrznych na kolejny rok ustala się do 15 grudnia każdego roku (...), na podstawie danych przekazanych do Wydziału Kontroli w terminie do 15 listopada przez poszczególne komórki organizacyjne. W tamtym czasie nie było możliwe realne określenie, które z zadań zostaną zakończone oraz rozliczone do planowanego czasu wszczęcia kontroli, gdyż większość umów nie była jeszcze zawarta.(...) Ponadto, ustalając Plan kontroli zewnętrznych na 2020 r., Wojewoda Mazowiecki, wziął pod uwagę możliwości kadrowe Biura Rozwoju i Inwestycji, a także szacunkowe, przewidywane obciążenie pracą jego pracowników w 2020 r.*

(akta kontroli str. 68-74, 79-80)

Dyrektor Generalna MUW wyjaśniła m.in., że *Wojewoda Mazowiecki weryfikuje sposób wykorzystania przekazywanych środków dofinansowania na realizację poszczególnych zadań m.in. poprzez weryfikację przedłożonego przez beneficjenta sprawozdania z realizacji zadania, wraz z załącznikami, o których mowa w umowie o dofinansowanie (...). Wojewoda w ramach bieżącego nadzoru nad realizacją zadań weryfikuje sposób i terminowość wykonania zadań oraz nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego obowiązków, m.in. poprzez:*

- *żądanie przedłożenia dokumentu potwierdzającego zabezpieczenie wymaganego wkładu własnego Beneficjenta na realizację zadania, wraz ze wskazaniem kwoty oraz klasyfikacji budżetowej planowanych wydatków,*
- *weryfikację oświadczenia o zawartych umowach z wykonawcami zadań, w tym treści samych umów, dzięki czemu możliwe jest wstępne potwierdzenie realizowanego w ramach zadania zakresu rzeczowego oraz jego kosztów,*
- *weryfikację kwartalnych informacji o stanie realizacji zadania, wykorzystanej kwocie dofinansowania oraz zgromadzonych odsetkach,*
- *weryfikację dokumentów, w tym wyciągów bankowych potwierdzających wysokość zgromadzonych odsetek oraz dokonanie ich zwrotu.*

Każdorazowo sporządzając dyspozycje wypłaty (poza kosztami zadania) analizowane jest to, czy dana umowa o dofinansowanie nie wygasa z mocy prawa, (na podstawie art. 28 ust. 7 ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych). W trybie roboczym, Wojewoda bada również stan zaawansowania realizacji zadań, w tym pozyskuje informacje na temat zmian lub opóźnień względem założonych harmonogramów rzeczowych i finansowych realizacji zadań. W ten sposób również dla umów zawartych w 2019 roku Beneficjenci potwierdzają ustawienie wymaganych tablic informacyjnych. Czynności związane z weryfikacją wyżej wskazanych dokumentów realizują pracownicy Biura Rozwoju i Inwestycji (opiekunowie zadań), a w przypadku wypłaty środków dofinansowania oraz rozliczenia zadań zastosowanie ma zasada dwóch par oczu. Kontrole w miejscu realizacji zadań przeprowadzają upoważnieni pracownicy Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie.

Podana także, że *na dzień dzisiejszy nie dokonano jeszcze ostatecznych ustaleń z prowadzonych kontroli. Natomiast, w wyniku weryfikacji sprawozdań z realizacji*

⁷³ pn. „Rozbudowa drogi powiatowej nr 4719W Puszcza Mariańska - Mszczonów na odcinku Wola Polska - Górki od km 2+068,00 do 5+928,58” (umowa nr FDSI/41/2019 z 30.09.2019 r.).

zadań, a także innej dokumentacji przekazywanej w związku z realizowanymi zadaniami, stwierdzano uchybienia i nieprawidłowości (...) Zalecenia kierowano w ramach poszczególnych spraw.

(akta kontroli str. 68-74, 79-84)

Dyrektor Generalna MUW podała m.in., że Wojewoda nie wydał żadnej decyzji, o której mowa w art. 31 ust. 9 ustawy o FDS, określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki⁷⁴.

(akta kontroli str. 7-10, 20)

W okresie objętym kontrolą⁷⁵ Wojewoda stwierdził:

- 15 przypadków pobrania przez jst środków w nadmiernej wysokości w łącznej kwocie 1 705 071,67 zł, z czego wyegzekwowano 549 335,71 zł (oraz 405,00 zł odsetek),
- pięć przypadków wykorzystania przez jst środków niezgodnie z przeznaczeniem w łącznej kwocie 668 889,71 zł, z czego wyegzekwowano 76 686,71 zł (oraz 2 130,13 zł odsetek).

Dyrektor Generalna MUW wyjaśniła m.in., że *każdorazowo, w przypadku stwierdzenia, że dofinansowanie wykorzystano niezgodnie z przeznaczeniem, pobrano nienależnie lub w nadmiernej wysokości, do Beneficjenta kierowane było wezwanie do zwrotu środków, określające przyczynę, kwotę oraz termin, od którego nalicza się odsetki. Co do zasady, Beneficjenci dokonywali zwrotu należnych środków. W jednym przypadku, po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu na zwrot, wszczęte zostało postępowanie administracyjne mające na celu wydanie decyzji, o której mowa w art. 31 ust. 9 ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych⁷⁶. Ponadto podała, że nie wystąpiły przypadki rozwiązania umowy o dofinansowanie z winy Beneficjenta.*

(akta kontroli str. 68-74, 83, 1014-1015, 1561-1570)

1.2.8 W latach 2019-2020⁷⁷ w województwie mazowieckim zostało zakończonych i oddanych do użytkowania ogółem 241 zadań drogowych (w tym 174 gminne i 67 powiatowych), które zostały dofinansowane środkami z Funduszu. W wyniku realizacji ww. zadań łączna długość dróg:

- wybudowanych wyniosła 72,032 km (53,954 km dróg gminnych i 18,078 km dróg powiatowych),
- przebudowanych wyniosła 249,295 km (126,750 km dróg gminnych i 122,545 km dróg powiatowych),
- wyremontowanych wyniosła 75,219 km (27,335 km dróg gminnych i 47,884 km dróg powiatowych).

(akta kontroli str. 383, 411, 1561-1570)

1.2.9 Odnośnie spostrzeżeń z dotychczasowego funkcjonowania FDS, Dyrektor Generalna MUW podała m.in., że *główną zaletą ustanowienia Funduszu Dróg Samorządowych jest umożliwienie realizacji przez samorządy zadań przekraczających horyzont roku budżetowego. Powyższe pozwala na większą elastyczność w realizacji procesu inwestycyjnego przez samorządy, a także pozwala*

⁷⁴ Według stanu na dzień 19.10.2020 r.

⁷⁵ Według stanu na dzień 19.10.2020 r.

⁷⁶ Postępowanie wszczęto pismem z 17.08.2020 r. Według stanu na dzień złożenia wyjaśnień (19.10.2020 r.), nie została jeszcze wydana decyzja, o której mowa w art. 31 ust. 9 ustawy o FDS.

⁷⁷ Według stanu na 15.11.2020 r.

na skuteczne wykorzystanie przewidzianej alokacji (niezrealizowanie zadań do 31 grudnia nie musi się wiązać z utratą dofinansowania). Możliwość przemieszczania środków między zadaniami bieżącymi i inwestycyjnymi w oparciu o aktualizację list zadań rekomendowanych do dofinansowania w znacznym stopniu usprawnia efektywne wykorzystanie środków Funduszu. Pewnym utrudnieniem związanym z uelastycznieniem terminów realizacji zadań jest to, że w okresach przewidywanych na zawieranie umów czy przeprowadzanie naboru może wystąpić dodatkowe, niezależne od wojewody spiętrzenie spraw związanych z rozliczaniem zakończonych zadań.

Podaje również, że w opinii Wojewody sposób podziału środków Funduszu na poszczególne województwa jest optymalny, gdyż to czynnik drogowy powinien mieć decydujący wpływ na sposób rozdysponowywania środków. Wojewoda nie zgłaszał uwag związanych z funkcjonowaniem FDS do Ministra Infrastruktury.

(akta kontroli str. 9, 17-18)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W ramach naboru wniosków na 2020 r., ogłoszonego 25 lipca 2019 r., Wojewoda przedstawił Ministrowi Infrastruktury listę zadań powiatowych oraz zadań gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu 4 grudnia 2019 r., tj. dziewięć dni po terminie określonym w art. 25 ust. 1 ustawy o FDS. W myśl tego przepisu wojewoda przedstawia ministrowi właściwemu do spraw transportu powyższą listę w terminie 4 miesięcy od dnia ogłoszenia naboru.

(akta kontroli str. 158, 192-193, 1518-1526)

Dyrektor Generalna MUW wyjaśniła m.in., że ww. lista została przekazana Ministrowi Infrastruktury 4 grudnia 2019 r., gdyż w tym dniu Wojewoda Mazowiecki ostatecznie podpisał listę sporządzoną przez Komisję. *Przyczyną powyższego była szczególna okoliczność, związana z tym, że Pan Konstanty Radziwiłł powołany został na stanowisko Wojewody Mazowieckiego 25 listopada 2019 roku.*

(akta kontroli str. 57-60)

2. We wszystkich kartach oceny merytorycznej dotyczących wniosków objętych szczegółową kontrolą, opisanych w pkt 1.1.5 wystąpienia pokontrolnego (dziewięć wniosków), nie odnotowywano dat ich sporządzenia wymaganych wzorem Karty określonym w załączniku nr 2 do Regulaminu Działania Komisji⁷⁸.

Ponadto, z analizy całości przedłożonej do kontroli dokumentacji dotyczącej badanych wniosków wynika, że data dokonania oceny merytorycznej wniosków nie była odnotowywana przez Komisję także na innych dokumentach.

Brak dat dokonania oceny merytorycznej badanych wniosków (m.in. z powodu niewpisywania dat sporządzenia kart oceny merytorycznej) uniemożliwia stwierdzenie czy Wojewoda wywiązał się z obowiązku określonego w art. 24 ust. 2 ustawy o FDS, tj. czy oceny wniosku o dofinansowanie były dokonywane w terminie 30 dni od dnia jego złożenia albo uzupełnienia lub poprawienia.

(akta kontroli str. 194-253, 975-983, 1561-1570)

Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji MUW wyjaśniła m.in., że *Wojewoda zapewnił realizację zapisów ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych powołując Komisję*

⁷⁸ Regulamin działania Komisji powołanej przez Wojewodę Mazowieckiego oceniającej wnioski zgłoszone przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach Funduszu Dróg Samorządowych zatwierdzony przez Wojewodę 01.04.2019 r. (zmieniony m.in. 25.07.2019 r.).

oceniającą wnioski o dofinansowanie zgłoszone przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach Funduszu Dróg Samorządowych oraz określając Regulamin jej prac. Komisja zobowiązana była do dokonania oceny wniosków w terminie wynikającym z ustawy. Nieumieszczenie dat sporządzenia Kart oceny merytorycznej poszczególnych wniosków jest wynikiem niedopatrzenia ze strony Komisji. Z uwagi na powyższe oraz upływ czasu, nie jest możliwe wskazanie dokładnych dat dokonania oceny merytorycznej wskazanych wniosków o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 735-742)

3. Ustalono, że zatwierdzenie przez Wojewodę rozliczenia dofinansowania w pięciu badanych przypadkach⁷⁹ nastąpiło od 59 do 75 dni od dnia przekazania rozliczenia przez wnioskodawcę, tj. niezgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy o FDS, stanowiącym że zatwierdzenie rozliczenia w zakresach rzeczowym i finansowym powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przekazania przez wnioskodawcę. Niedotrzymanie terminu spowodowane było m.in. późnym (od 27 do 32 dni od dnia otrzymania rozliczenia) wysłaniem przez Wojewodę wezwań do uzupełnienia/poprawienia rozliczenia⁸⁰.

(akta kontroli str. 735-744, 770-951, 996-1013, 1561-1570)

Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji MUW wyjaśniła m.in., w pierwszej kolejności należy wskazać, że ustawodawca w art. 29 ust. 2 ustawy o FDS postanowił, że zatwierdzenie rozliczenia powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedłożenia. Kluczowe w rozpatrywaniu zagadnienia terminowości zatwierdzania rozliczenia dofinansowania, jest użyte przez ustawodawcę słowo „powinno”, które nie nakłada na Wojewodę obowiązku zatwierdzenia rozliczenia we wskazanym terminie i w każdym przypadku. Oznacza to jedynie, że zatwierdzenie rozliczenia w terminie 30 dni od dnia jego przekazania przez jednostkę samorządu terytorialnego jest wskazane, ale nie obligatoryjne. Tym samym, przepis ten nie nakłada na wojewodów obowiązku ostatecznego zatwierdzenia rozliczenia w wyżej wskazanym czasie, szczególnie w sytuacji stwierdzenia niespójności lub nieprawidłowości w przedłożonych dokumentach rozliczeniowych. Zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja normy prawnej, wskazuje, że wojewoda w terminie 30 dni od dnia przekazania rozliczenia winien je zweryfikować i zatwierdzić, jeżeli nie będzie przeciwwskazań do dokonania tej czynności, ewentualnie zwrócić się o dokonanie korekty rozliczenia, co też miało miejsce w każdym z przywołanych zadań.

Niezależnie od przyjętej interpretacji powyższego przepisu, dokonując oceny podjętych przez Wojewodę działań zmierzających do zatwierdzenia rozliczeń, należy wziąć pod uwagę:

- szczegółowość prowadzonej przez pracowników Oddziału Programów i Funduszy Biura Rozwoju i Inwestycji Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie weryfikacji dokumentów złożonych w ramach rozliczenia,
- liczbę prowadzonych przez ww. komórkę organizacyjną spraw związanych z udzielaniem dofinansowania na podstawie ustawy o FDS. (...)

⁷⁹ Rozliczenia Powiatu Legionowskiego (Przebudowa drogi powiatowej nr 1807W, ul. Prosta w miejscowości Karolino w Gminie Serock, odcinek II od km 1+403,30 do km 2+652,50) i Piaseczyńskiego (Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 2841W Piaseczno – Bobrowiec) oraz Gmin Kobyłka (Budowa drogi gminnej nr 430436W ul. Ejtnera w Kobyłce) oraz Halinów (w przypadku tej gminy zbadano dwa rozliczenia dotyczące zadania Przebudowa ul. Dąbrowskiego i ul. Bema w Halinowie i zadania Przebudowa ul. Południowej i odcinki ul. 1 Maja i ul. Działkowej wraz ze skrzyżowaniami w Okuniewie gm. Halinów).

⁸⁰ Tylko w przypadku rozliczenia Powiatu Legionowskiego data sporządzenia wezwania nie była tożsama z datą doręczenia wezwania jst (w tym przypadku wezwanie sporządzone 10.02.2020 r. zostało doręczone jst 11.02.2020 r.).

Nie bez znaczenia dla terminu dokonania rozliczenia zadań jest też jakość dokumentów przedkładanych przez Beneficjentów. Dotychczas, niemalże wszystkie sprawozdania wymagały co najmniej jednej korekty. Niejednokrotnie, przeprowadzona przez pracowników ww. oddziału, weryfikacja prowadziła do stwierdzenia bardzo dużej liczby nieścisłości, błędów, czy wątpliwości, które wymagały usunięcia lub wyjaśnienia przed zatwierdzeniem danego rozliczenia (...).

Kolejnym czynnikiem mającym wpływ na czas analizy przedkładanych przez Beneficjentów sprawozdań są inne działania związane z realizacją ustawy o FDS, które z uwagi na przyjęte w niej definicje dotyczące okresu realizacji zadań oraz wynikające z tego terminy wykorzystania dofinansowania, realizowane są równolegle. Dotyczy to prowadzonych naborów wniosków o dofinansowanie, jak też zawierania umów o dofinansowanie oraz nadzoru nad ich prawidłową realizacją (w tym weryfikacji informacji kwartalnych).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że Wojewoda dołożył wszelkiej staranności, aby wywiązać się z obowiązków dotyczących zatwierdzania rozliczeń, wynikających z ustawy o FDS w sposób należyty. Jednocześnie podkreślić należy, iż wskazane przypadki wniesienia uwag po upływie 30 dni od daty przedłożenia sprawozdania z realizacji zadania każdorazowo dotyczyły sytuacji, w której 30 dzień upływał w dniu ustawowo wolnym od pracy, w związku z czym stwierdzić należy, że ustawowe obowiązki realizowane były z zachowaniem terminów.

(akta kontroli str. 735-744)

Zdaniem NIK, co prawda termin podany w art. 29 ust. 2 ustawy o FDS nie jest terminem zawitym, a jego przekroczenie nie rodzi skutków dla udzielającego dofinansowania, jednak ustawodawca zobowiązał Wojewodę do podjęcia działań mających na celu zatwierdzenie lub odmowę zatwierdzenia rozliczenia w terminie 30 dni od jego wpływu. W tym czasie winien on zweryfikować rozliczenie i je zatwierdzić lub odmówić jego zatwierdzenia.

4. W jednym przypadku stwierdzono, że w § 2 ust. 3 umowy o dofinansowanie nr FDS/255/2019 zawartej z beneficjentem (Powiatem Piaseczyńskim)⁸¹ zawarto warunek, który był niemożliwy do spełnienia w chwili jej podpisania, co stanowiło działanie nierzetelne.

W § 2 ust. 3 umowy zawartej z ww. beneficjentem wskazano m.in: *Wartość kosztów kwalifikowanych zostanie ustalona na podstawie oświadczenia, sporządzonego przez Beneficjenta na formularzu stanowiącym załącznik nr 3 do niniejszej umowy i przekazanego niezwłocznie po zawarciu przez Beneficjenta lub jednostkę realizującą ostatniej umowy z Wykonawcą w sprawie wykonania zadania. Niezłożenie oświadczenia w terminie do 18 grudnia 2019 r. może skutkować brakiem możliwości wypłaty środków planowanych do wypłaty w roku 2019 (...).* Umowa z beneficjentem została zawarta 19 grudnia 2019 r. Skutkiem tego w umowie zawartej z beneficjentem wskazano termin, który już w dniu zawarcia umowy był niemożliwy do dotrzymania.

(akta kontroli str. 952-974, 1579)

Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji MUW wyjaśniła m.in., iż w odniesieniu do wskazanej umowy *podkreślić należy, że data na złożenie wymaganego oświadczenia nie miała większego znaczenia dla procedowanego zadania,*

⁸¹ Jedna z dziewięciu umów objętych szczegółowym badaniem opisanym w pkt 1.2.1 wystąpienia pokontrolnego.

ponieważ Beneficjent już wcześniej przedłożył oświadczenie oraz kopie zawartych umów z Wykonawcami. Termin ten został zatem zachowany, o czym Beneficjent wiedział w dniu akceptacji jej zapisów. Ponadto podała, m.in. że konstrukcja umowy o dofinansowanie zakłada, że w dniu jej zawarcia nie wszyscy Beneficjenci będą mieli rozstrzygnięte postępowania przetargowe na realizację zadań objętych dofinansowaniem. W odniesieniu do niektórych z nich, zapis umowy będzie zatem dotyczył wymogu wszczęcia postępowań odpowiednio wcześniej, natomiast w przypadku pozostałych może dotyczyć nie samego zawarcia umów z Wykonawcami, ale przykładowo przedłożenia wymaganego oświadczenia w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie. Różnicowanie tych sytuacji na poziomie wzoru umowy, mając na względzie dynamizm tego procesu oraz liczbę umów zawieranych w województwie mazowieckim, byłoby nieuzasadnionym i nadmiernym obciążeniem służb Wojewody, które w przeddzień wyznaczonego terminu na jej zawarcie musiałyby weryfikować, czy dysponują już poprawnym i kompletnym oświadczeniem o zawartych umowach. Jeżeli sytuacja zmieniłaby się względem dnia, w którym opracowano umowę, to konieczna byłaby zmiana jej treści, a co za tym idzie ponowne poddanie jej procesowi opiniowania. (...)

(akta kontroli str. 751-759)

Najwyższa Izba Kontroli nie może uznać stanowiska wyrażonego w ww. wyjaśnieniach. Dostosowanie terminu na przedłożenie oświadczenia określonego we wzorze umowy do terminu faktycznie zawartej umowy nie powodowałoby konieczności ponownego procedowania umowy. Wzór umowy określa ramy prawne, wskazujące sposób postępowania beneficjenta i Wojewody (podmiotu przekazującego dofinansowanie). Konkretnie postanowienia umowy winny uwzględniać okoliczności faktyczne, w tym określenie realistycznych terminów zobowiązujących beneficjenta do określonych działań.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda prawidłowo ogłaszał i przeprowadzał nabory wniosków o dofinansowanie zadań w ramach FDS uwzględniając oceny, których dokonywała właściwie powołana Komisja. Jednostki samorządu terytorialnego były niezwłocznie informowane o zadaniach rekomendowanych i zatwierdzonych do dofinansowania. Umowy zawierane były z wnioskodawcami będącymi na zatwierdzonych listach zadań rekomendowanych do dofinansowania i były rozliczane po zakończeniu realizacji zadań. Dokonany przez Wojewodę podział środków był racjonalny i nie spowodował dysproporcji w poziomie dofinansowania poszczególnych zadań powiatowych i gminnych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: nieterminowym przekazaniu listy zadań powiatowych oraz zadań gminnych rekomendowanych do dofinansowania w 2020 r., naruszeniu regulaminu działania komisji oceniającej wnioski o dofinansowanie poprzez nieodnotowywanie dat sporządzenia kart oceny merytorycznej, nieterminowym zatwierdzaniu rozliczeń dofinansowanych zadań oraz niedostosowaniu warunków umowy o dofinansowanie do okoliczności faktycznych.

OBSZAR

2. Działania Wojewody związane z realizacją postanowień porozumienia zawartego z Ministrem Infrastruktury w sprawie określenia warunków dofinansowania zadań powiatowych i gminnych z FDS

Opis stanu faktycznego

2.1 Dysponowanie środkami Funduszu

2.1.1 Minister Infrastruktury będący dysponentem FDS zawarł 7 maja 2019 r. z Wojewodą *Porozumienie w sprawie określenia warunków dofinansowania z Funduszu Dróg Samorządowych zadań powiatowych i zadań gminnych oraz zadań mostowych w województwie mazowieckim nr 7*⁸². W dokumencie tym określono m.in.: sposób i termin przekazywania Wojewodzie środków FDS, sposób dysponowania tymi środkami, termin i sposób ich rozliczania oraz termin zwrotu niewykorzystanych środków FDS. Termin zawarcia Porozumienia nie wpłynął na terminowość procedury naboru i oceny wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych.

(akta kontroli str. 57-62, 414-417, 747-750, 1575-1576)

2.1.2 Dysponent Funduszu, w okresie objętym kontrolą, przekazywał Wojewodzie środki na dofinansowanie zadań powiatowych i zadań gminnych, realizowanych przez jst na rachunek przeznaczony do obsługi dofinansowania zadań w ramach FDS w województwie mazowieckim (dalej: subkonto). W 2019 r. była to kwota 496 528 105,81 zł⁸³, a w 2020 r. (do 30 października) 155 978 068,62 zł. Otrzymane od dysponenta Funduszu środki na realizację zadań w:

- grudniu 2019 r. nie były zgodne z wysokością wynikającą z harmonogramu przekazanego dysponentowi 30 września 2019 r. – otrzymano o 30 725 838,30 zł mniej środków,
- lipcu 2020 r. nie były zgodne z wysokością wynikającą z harmonogramu przekazanego dysponentowi 15 maja 2020 r. – otrzymano o 8 524 546,20 zł mniej środków,
- sierpniu, wrześniu, październiku 2020 r. nie były zgodne z wysokością wynikającą z harmonogramu przekazanego dysponentowi 24 lipca 2020 r. – otrzymano odpowiednio o: 303 979,38 zł, 13 175 885,82 zł, 18 791 505,33 zł mniej środków.

Zgodnie z § 3 ust. 6 Porozumienia środki na dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych powinny być przekazywane do 4 dnia roboczego każdego miesiąca kalendarzowego, do wysokości dostępnych środków Funduszu. W okresie objętym kontrolą dysponent Funduszu pięciokrotnie z opóźnieniem przekazał środki na dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych w województwie mazowieckim⁸⁴.

(akta kontroli str. 414-417, 351-378, 1338-1380, 1575-1576)

Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji MUW wyjaśniła m.in., że *zgodnie z § 3 ust 3 i 6 Porozumienia, środki Funduszu przekazywane są wojewodom przez dysponenta Funduszu na podstawie harmonogramu, o którym mowa w art. 26 ust. 5 i 10, do wysokości dostępnych środków Funduszu. W związku z tym, nie stanowi naruszenia warunków Porozumienia ewentualne przekazanie przez dysponenta Funduszu środków w mniejszej wysokości niż wynikająca ze sporządzanych harmonogramów. Kluczowe dla prawidłowej realizacji Porozumienia było to, że środki w wysokości umożliwiającej pokrycie podjętych zobowiązań wpłynęły na subkonto wojewody w terminie umożliwiającym ich przekazanie Beneficjentom w terminach wynikających z zawartych umów o dofinansowanie. Dlatego też, nie monitorowano szczegółowo liczby i zakresu odstępstw co do wysokości i terminów przekazywanych transz od treści uzgadnianych harmonogramów. Jednocześnie, w przypadku wypłaty transzy za grudzień 2019 roku, w drodze kontaktów roboczych,*

⁸² Według stanu na dzień 22.09.2020 r. Porozumienie nie było zmieniane.

⁸³ Środki w wysokości 7 184 343,34 zł zwrócono na konto dysponenta 31 grudnia 2019 r. jako FDS zwrot niewykorzystanych środków za 2019 r.

⁸⁴ 1, 12 i dwa razy po 15 dni opóźnienia w grudniu 2019 r. (w grudniu 2019 r. dysponent Funduszu przekazywał środki cztery razy) oraz 2 dni opóźnienia w styczniu 2020 r.

dysponent Funduszu konsultował możliwość obniżenia jej wysokości, w oparciu o najaktualniejsze dane dotyczące ostatecznie podjętych przez wojewodę zobowiązań finansowych. Taka sama praktyka miała miejsce w przypadku wypłaty transz zaplanowanych na 2020 rok.

Ponadto podała m.in., że ogólną zasadą przyjętą przez Wojewodę jest wnioskowanie o niepomniejszanie kolejnych transz o kwoty środków niewykorzystanych, gdyż:

- pozwala to uniknąć sytuacji, w której dysponent pomniejszyłby transzę nie tylko o środki niewykorzystane, ale o równowartość salda na subkoncie, co uniemożliwiłoby terminową realizację zobowiązań podjętych przez Wojewodę względem JST,
- niezrealizowanie którejs z zaplanowanych na dany miesiąc płatności oznacza jedynie tyle, że z różnych powodów została ona odsunięta w czasie, najczęściej przełożona na kolejny miesiąc. Jednocześnie, nie oznacza to, że środki zapotrzebowane w kolejnym miesiącu na rzecz realizacji zobowiązań wobec innych JST ulegają takiemu samemu przesunięciu.

Uzasadniając wysokość wnioskowanych środków ujętych w harmonogramach na przestrzeni ostatnich kilkunastu miesięcy artykułowano prośbę o niepomniejszanie transz o saldo na subkoncie.

(akta kontroli str. 351-355, 984-991)

Z analizy korespondencji mailowej wynika m.in., że np. 5 listopada 2019 r.⁸⁵ i 28 sierpnia 2020 r. MUW skierował prośbę do Ministerstwa Infrastruktury o niepomniejszanie przewidzianej transzy środków o kwoty środków niewykorzystanych. Powyższe prośby dotyczyły odpowiednio listopada 2019 r. i września 2020 r.

(akta kontroli str. 587-592, 991, 994-995)

2.1.3 Wojewoda doręczał dysponentowi Funduszu przewidywany harmonogram przekazywania środków Funduszu na zadania przeznaczone do dofinansowania (sporządzony w układzie miesięcznym), zgodnie z art. 26 ust. 5 ustawy o FDS, tj. w terminie 30 dni od dnia zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów listy zadań powiatowych oraz gminnych przeznaczonych do dofinansowania w województwie mazowieckim.

W przypadku listy zadań powiatowych oraz zadań gminnych przeznaczonych do dofinansowania w województwie mazowieckim zatwierdzonej:

- 30 sierpnia 2019 r.: ww. harmonogram został doręczony 30 września 2019 r.,
- 15 kwietnia 2020 r.: ww. harmonogram został doręczony 15 maja 2020 r.

Szczegółowym badaniem pod względem aktualizowania harmonogramu w związku ze zmianami na listach zadań objęto siedem zmian wprowadzonych na powyższych listach do 13 października 2020 r. W przypadku czterech zmian Wojewoda nie wywiązał się w terminie, określonym w art. 26 ust. 10 ustawy o FDS, z obowiązku doręczenia dysponentowi Funduszu przewidywanego harmonogramu przekazywania środków Funduszu na zadania przeznaczone do dofinansowania, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁸⁵ Wskazano jednocześnie, że niewydatkowanie części środków zapotrzebowanych w poprzednich miesiącach wynika z przesunięcia terminu zawarcia umów o dofinansowanie.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji MUW, wynikający § 3 pkt 4 Porozumienia obowiązek przekazywania przez Wojewodę dysponentowi Funduszu aktualizacji harmonogramu (o którym mowa m.in. w art. 26 ust. 5 i 10 ustawy o FDS), w terminie do 20 dnia poprzedzającego miesiąc, którego dotyczy aktualizacja lub informacji o braku potrzeby aktualizacji harmonogramu, był realizowany w trybie roboczym.

(akta kontroli str. 20, 414-417, 577-583, 587-592, 991, 994-995, 735-746, 1338-1380, 1595-1603)

Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji MUW wyjaśniła m.in., że w odniesieniu do dat, w których Wojewoda informował Dysponenta Funduszu o braku potrzeby aktualizacji harmonogramu przekazywania środków, informując, że z uwagi na stosowany tryb roboczy przekazywania tych informacji, (...) wypracowana praktyka współpracy w tym zakresie z przedstawicielami Ministerstwa Infrastruktury polegała na kontaktach telefonicznych, w terminach wynikających z Porozumienia. W wyniku tych kontaktów każdorazowo potwierdzana była aktualność ww. harmonogramu. Dodatkowo uzgodniono, że w przypadku gdyby kwota wynikająca z harmonogramu była wyższa niż rzeczywiste potrzeby, konieczne byłoby niezwłoczne poinformowanie służb Ministra o możliwości pomniejszenia wysokości wypłacanej transzy. Taka informacja miała już swoje odzwierciedlenie w postaci wiadomości przesyłanej za pośrednictwem poczty elektronicznej.

(akta kontroli str. 577-583)

Z analizy korespondencji mailowej wynika m.in., że Wojewoda kilkakrotnie przekazywał dysponentowi Funduszu informację o faktycznym zapotrzebowaniu na środki FDS na wskazany miesiąc. Takie informacje były przekazywane m.in.: 1 lipca, 28 sierpnia i 28 września 2020 r.

(akta kontroli str. 587-592, 991, 994-995, 1603)

2.1.4 Stan środków pieniężnych FDS na koniec 2019 r. wyniósł 276 498,78 zł⁸⁶, a na 31 października 2020 r. 189 642,74 zł⁸⁷. Środki te w całości zostały przekazane w zarządzanie *overnight* Ministra Finansów. W okresie od 5 lipca 2019 r. do 31 października 2020 r. Wojewoda 348 razy przekazywał Ministrowi Finansów wolne środki Funduszu w zarządzanie terminowe lub w zarządzanie *overnight*⁸⁸, o których mowa w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁸⁹. Kwoty środków przekazanych Ministrowi Finansów w zarządzanie terminowe wyniosły od 150 000,00 zł (od 23.12.2019 r. do 30.12.2019 r.) do 240 000 000,00 zł (od 11.12.2019 r. do 17.12.2019 r.), a w zarządzanie *overnight* od 17 860,03 zł (od 8 czerwca do 10 lipca 2020 r.) do 275 976 265,90 zł (od 6 do 10 grudnia 2019 r.)⁹⁰.

⁸⁶ W tym 47 580,78 zł stanowiły środki zwrócone przez jst, 228 918,00 zł – odsetki.

⁸⁷ W tym 77 428,26 zł stanowiły niewydatkowane środki dofinansowania za m-c październik, 80 471,13 zł – zwrócone środki przez jst, 25 816,00 zł - kary umowne, 5 927,34 zł – odsetki.

⁸⁸ 3 razy w 2019 r. w zarządzanie terminowe (na okres od sześciu do 12 dni) oraz 345 razy (131 w 2019 r. i 214 w 2020 r.) w zarządzanie *overnight*.

⁸⁹ Dz. U. poz. 1864.

⁹⁰ Salda na subkoncie oraz środków będących w zarządzaniu terminowym bądź zarządzaniu *overnight* wynosiły na: 31.07.2019 r. 7 533 077,63 zł, 31.08.2019 r. 28 707 250,73 zł, 30.09.2019 r. 27 358 474,55 zł, 31.10.2019 r. 13 899 155,15 zł, 30.11.2019 r. 21 930 142,64 zł, 31.12.2019 r. 276 498,78 zł, 31.01.2020 r. 225 674,54 zł, 28.02.2020 r. 113 215,27 zł, 31.03.2020 r. 174 011,52 zł, 30.04.2020 r. 538 578,54 zł, 31.05.2020 r. 321 428,33 zł, 30.06.2020 r. 76 347,01 zł, 31.07.2020 r. 303 979,38 zł, 31.08.2020 r. 2 699 139,94 zł, 30.09.2020 r. 999 300,17 zł, 31.10.2020 r. 189 642,74 zł.

Przychody z oprocentowania lokat w 2019 r. wyniosły 283 879,77 zł⁹¹, a w 2020 r. (do 31 października 2020 r.) – 5 327,89 zł⁹².

Analiza dyspozycji przekazywania wolnych środków w zarządzanie terminowe nie wykazała zagrożeń dla terminowej realizacji zadań FDS.

(akta kontroli str. 1030-1038, 577-586, 1381-1396, 1578)

2.1.5 Według zbiorczych danych MUW w okresie objętym kontrolą⁹³ z 241 rozliczonych dotychczas zadań, na realizację których zawarto w 2019 r. umowy o dofinansowanie, w 91 przypadkach dofinansowanie przekazane zostało Beneficjentom po wykonaniu zadania (18 zadań powiatowych – dofinansowanie w kwocie 23 034 671,00 zł oraz 73 zadania gminne – 62 569 980,00 zł). W pozostałych 150 przypadkach środki przekazano najpóźniej w dniu zakończenia zadania (50 zadań powiatowych – dofinansowanie w kwocie 111 785 577,47 zł i 100 zadań gminnych – 88 124 402,00 zł).

Badanie przeprowadzone na próbie sześciu zadań⁹⁴ wykazało, że w przypadku zadania Gminy Halinów⁹⁵ (dotyczącego naboru na 2019 r.) Wojewoda przekazał 1 266 107,00 zł (całość środków określonych w umowie o dofinansowanie) 17 grudnia 2019 r., tj. na 171 dni przed jego wykonaniem (odbiór robót 5 czerwca 2020 r.), a zapłata wykonawcy przez jst nastąpiła 24 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 760-769, 952-974, 1140-1162, 1575-1576)

Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji MUW wyjaśniła m.in., że zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych dofinansowanie może zostać przekazane wnioskodawcy po zawarciu przez niego umowy na realizację zadania objętego wnioskiem o dofinansowanie. Jednocześnie, w ustawie nie zdefiniowano pojęcia „przedwczesnego przekazania środków”. Ustawodawca nie wymaga też, aby rachunek Beneficjenta przeznaczony dla środków dofinansowania był oprocentowany. Ponadto, zgodnie z wytycznymi Ministra Infrastruktury „nabory wniosków na 2019 rok zostały przeprowadzone w ramach Planu Finansowego Funduszu Dróg Samorządowych na 2019 rok, dlatego wydatkowanie środków Funduszu w zakresie 2019 roku (przekazanie środków przez Wojewodów wnioskodawcom) może być realizowane wyłącznie do dnia 31 grudnia 2019 roku. Nie ma możliwości przekazania wnioskodawcom środków po tym dniu w ramach Planu FDS na 2019 rok”. Biorąc powyższe pod uwagę Wojewoda stoi na stanowisku, że środki przekazywane na rzecz realizacji zadań zakwalifikowanych do dofinansowania nie były i nie są przekazywane „przedwcześnie”. Co więcej, podkreślić należy, że w grudniu 2019 roku przekazano aż 78 % środków ogółem przekazanych na realizację zadań. W 2020 roku z kolei, zgodnie z przywołanymi

⁹¹ Odsetki od zarządzania overnight w 2019 r.: 2 785,63 zł w lipcu, 10 583,73 zł w sierpniu, 16 339,55 zł we wrześniu, 14 837,72 zł w październiku, 60 698,55 zł w listopadzie, 48 424,15 zł w grudniu. Odsetki od zarządzania terminowego w 2019 r.: 88 356,16 zł (lokata od 22.11.2019 r. do 04.12.2019 r.), 41 819,18 zł (lokata od 11.12.2019 r. do 17.12.2019 r.), 35,10 zł (lokata od 23.12.2019 r. do 30.12.2019 r.).

⁹² Odsetki od zarządzania overnight w 2020 r.: 100,97 zł w styczniu, 5 110,59 zł w lutym, 53,07 w marcu oraz 63,26 zł w kwietniu. W miesiącach maj – październik 2020 r. nie uzyskano odsetek z dokonywanych lokat overnight.

⁹³ Według stanu na 25.11.2020 r.

⁹⁴ Badanie obejmowało rozliczone zadania: Powiatu Legionowskiego (Przebudowa drogi powiatowej nr 1807W, ul. Prosta w miejscowości Karolino w Gminie Serock, odcinek II od km 1+403,30 do km 2+652,50) i Piaseczyńskiego (Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 2841W Piaseczno – Bobrowiec) oraz Gmin: Kobyłka (Budowa drogi gminnej nr 430436W ul. Ejtnera w Kobyłce), Miastków Kościelny (Przebudowa drogi gminnej nr 130816W w miejscowości Zwola w km. 2+222 - 3+845) oraz Halinów (w przypadku tej gminy zbadano dwa zadania Przebudowa ul. Dąbrowskiego i ul. Bema w Halinowie oraz Przebudowa ul. Południowej i odcinki ul. 1 Maja i ul. Działkowej wraz ze skrzyżowaniami w Okuniewie gm. Halinów).

⁹⁵ Zadanie pn. „Przebudowa ul. Dąbrowskiego i ul. Bema w Halinowie”.

wyjaśnieniami, Wojewoda uzależnił termin wypłaty środków od harmonogramu planowanych płatności na rzecz wykonawców. W ten sposób środki nie są przekazywane po upływie określonej liczby dni od zawarcia umowy, ale w terminie, w którym zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym Beneficjent będzie musiał ponieść pierwsze, często jedyne wydatki za zrealizowany zakres rzeczowy zadania.

(akta kontroli str. 760-765)

W przypadku wszystkich sześciu badanych zadań w tytułach przelewów środków przekazywanych jst podawano m.in. nr i nazwę zadania oraz nr umowy o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 335-350, 1575-1576)

2.1.6 W okresie objętym kontrolą (według stanu na dzień 31 października 2020 r.) jst przekazały na subkonto łącznie 2 339 509,79 zł⁹⁶, a odsetki uzyskane od wolnych środków na subkoncie wyniosły 289 207,66 zł.

Szczegółowym badaniem objęto operacje bankowe⁹⁷ za okres od 1 do 31 stycznia 2020 r.⁹⁸, dokonane w ramach subkonta. Ustalono, że Wojewoda niezwłocznie przekazywał na konto dysponenta Funduszu środki zwrócone przez jst. Nie wystąpiły sytuacje, w których jst dokonywałyby zwrotów niewykorzystanych środków z Funduszu na innych rachunek bankowy Wojewody niż subkonto.

Na podstawie badania dziewięciu umów wskazanych w pkt 1.2.1 wystąpienia pokontrolnego ustalono, że Wojewoda dysponował środkami otrzymanymi od dysponenta Funduszu zgodnie z postanowieniami Porozumienia.

(akta kontroli str. 414-417, 581-586, 752, 1397-1416, 1571)

2.2 Informacje i rozliczenia dotyczące wydatkowania środków Funduszu

2.2.1 W kontrolowanej jednostce prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową zdarzeń związanych z dofinansowaniem z FDS zadań na terenie województwa mazowieckiego, w tym przepływów środków pieniężnych, zgromadzonych na subkoncie, należności i zobowiązań⁹⁹. Stosowana praktyka nie miała jednak odzwierciedlenia w obowiązującej w MUW polityce rachunkowości (zakładowym planie kont), co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Badanie umowy nr FDS/135/2019 z 18 listopada 2019 r.¹⁰⁰ w zakresie sposobu księgowania kosztów wykazało, że w księgach rachunkowych Urzędu nie ewidencjonowano części zdarzeń dotyczących FDS, tj. zobowiązań wynikających z umów wieloletnich (ani bilansowo ani pozabilansowo), co zostało szczegółowo

⁹⁶ W 2019 r. 277 514,49 zł (227 230,78 zł z tytułu niewykorzystanych przez jst środków i 50 283,41 zł z tytułu naliczonych odsetek od środków zgromadzonych na rachunku bankowym jst przeznaczonym do obsługi środków Funduszu) oraz w 2020 r. 2 061 995,30 zł (1 069 299,98 zł z tytułu niewykorzystanych środków, 836 747,05 zł z tytułu naliczonych odsetek na subkoncie oraz 155 948,27 zł z tytułu zwrotów kar umownych).

⁹⁷ Dotyczące środków przekazywanych przez jst oraz odsetek uzyskanych od wolnych środków na subkoncie.

⁹⁸ 324 476,83 zł z tytułu zwrotu przez jst niewykorzystanych środków, 81 331,31 zł z tytułu naliczonych odsetek od środków zgromadzonych na rachunku bankowym jst oraz 100,97 zł z tytułu naliczonych odsetek na subkoncie.

⁹⁹ Zdarzenia związane z FDS ujmowano w dzienniku księgi głównej dysponenta części budżetu na wyodrębnionych kontach.

¹⁰⁰ Umowa została wybrana w sposób celowy i dotyczyła dofinansowania zadania wieloletniego pn. „Rozbudowa drogi powiatowej nr 4312W na odcinku od ronda w Zagościńcu na połączeniu ul. 100-Jecia, Podmiejskiej, Szkolnej do ul. Boryny w Helenowie gm. Wołomin, pow. Wołomiński” (Powiat Wołomiński – zadanie przewidziane do realizacji od 2019 do 2021 r.).

opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 419-586, 751, 984-990, 1016-1029, 1337, 1580)

2.2.2 W okresie objętym kontrolą¹⁰¹ Wojewoda sporządzał i przekazywał dysponentowi Funduszu informacje oraz rozliczenia dotyczące wydatkowania środków Funduszu¹⁰², o których mowa w Porozumieniu, tj.:

- sprawozdania z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- sprawozdania z wykonania, określonego w ustawie budżetowej, planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- sprawozdania o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeniach i gwarancjach (Rb-Z),
- rozliczenia wykorzystania przekazanych środków finansowych z FSD na realizację zadań powiatowych i zadań gminnych oraz zadań mostowych,
- informacje o jednorocznych umowach zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego na realizację zadań powiatowych i zadań gminnych oraz zadań mostowych, dofinansowanych ze środków FDS,
- informacje o wieloletnich umowach zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego na realizację zadań powiatowych i zadań gminnych oraz zadań mostowych, dofinansowanych ze środków FDS.

Ustalono m.in., że:

- powyższe informacje i rozliczenia były przekazywane bez oświadczenia (przewidzianego w Porozumieniu), że zawarte w nich dane wynikają z ewidencji księgowej wyodrębnionej dla FDS, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- sprawozdania Rb-N i Rb-Z za II i IV kwartał 2019 r. zostały przekazane z naruszeniem terminów określonych w Porozumieniu, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 414-417, 577-586, 610-734, 984-990, 1572-1573)

Kontrolą objęto rzetelność i prawidłowość sporządzania przez Wojewodę sprawozdań i informacji za I kwartał 2020 r. Kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej na dzień ich sporządzenia, z zastrzeżeniem, że ewidencja księgowa MUW nie obejmowała części zdarzeń dotyczących FDS, tj. zobowiązań wynikających z umów wieloletnich. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo¹⁰³.

(akta kontroli str. 646-654, 714-719, 1574)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niewywiązywanie się w terminie, określonym w art. 26 ust. 10 ustawy o FDS, z obowiązku doręczenia dysponentowi Funduszu harmonogramu przekazywania

¹⁰¹ Według stanu na dzień 16.09.2020 r.

¹⁰² Za II, III i IV kwartał 2019 r. oraz I i II kwartał 2020 r.

¹⁰³ W I kwartale 2020 r. nie zawarto żadnych umów z jst na realizację zadań w ramach FDS.

środków Funduszu po dokonaniu zmian na listach zadań przeznaczonych do dofinansowania.

Zgodnie z art. 26 ust. 10 ustawy o FDS m.in. w terminie 30 dni od dnia zmiany listy zadań powiatowych oraz zadań gminnych przeznaczonych do dofinansowania w danym województwie zgodnie z ust. 8 wojewoda doręcza dysponentowi Funduszu przewidywany harmonogram przekazywania środków Funduszu na zadania przeznaczone do dofinansowania.

Ustalono, że obowiązek wynikający z ww. artykułu nie został zrealizowany przez Wojewodę w przypadku czterech zmian listy zadań powiatowych oraz zadań gminnych przeznaczonych do dofinansowania (na siedem badanych) dokonanych:

- 21 listopada 2019 r.¹⁰⁴; przewidywany harmonogram doręczono 8 stycznia 2020 r. w związku z kolejną zmianą listy dokonaną 20 grudnia 2019 r., tj. po upływie 48 dni;

- 1 i 19 czerwca 2020 r.¹⁰⁵; przewidywany harmonogram doręczono 24 lipca 2020 r. w związku ze zmianą listy dokonaną 17 lipca 2020 r., tj. po upływie odpowiednio 53 i 35 dni;

- 1 września 2020 r.¹⁰⁶; przewidywany harmonogram doręczono 20 października 2020 r. w związku z kolejną zmianą listy dokonaną 7 października 2020 r., tj. po upływie 49 dni;

(akta kontroli str. 20, 351-378, 414-417, 577-583, 587-592, 735-746, 952-974, 991, 994-995, 1140-1336, 1338-1380, 1575-1576, 1595-1603)

Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji MUW wyjaśniła m.in., że *aktualizacja nie została dokonana z uwagi na to, że przed upływem 30 dni od akceptacji listy przez Ministra Infrastruktury dokonano kolejnej aktualizacji listy. (...) Wojewoda stoi na stanowisku, że zmiany harmonogramu dokonywane były zgodnie z zapisami art. 26 ust. 10 ustawy o FDS. Wyjaśnić w tym miejscu należy, że w sytuacjach, gdy przed upływem terminu wskazanego w ww. przepisie miejsce miała kolejna zmiana listy zadań rekomendowanych do dofinansowania, termin na przedłożenie aktualizacji rozpoczynał ponowny bieg od ostatniej zmiany listy. Każdorazowa aktualizacja harmonogramu w przypadku częstszych zmian listy zadań rekomendowanych do dofinansowania oznaczałaby ponadto, że niejednokrotnie przedkładane dysponentowi Funduszu harmonogramy w dniu ich przedłożenia byłyby rozbieżne z danymi zawartymi w aktualnej na dany dzień liście zadań rekomendowanych do dofinansowania. Zaznaczyć również należy, że kolejne zmiany list nie wiązały się ze spadkiem zaangażowania na dany rok realizacji Funduszu - w ramach kolejnych list zadań rekomendowanych do dofinansowania planowane było pełne wykorzystanie alokacji środków Funduszu, ponadto harmonogramy stanowiły wyłącznie szacunkowe zapotrzebowanie na środki Funduszu.*

Ponadto podała m.in., że wszelkie zmiany zapotrzebowania na środki FDS w 2020 r. zgłaszane były w trybie roboczym.

Podiała także m.in., że *z uwagi na fakt, iż zmiana kosztów realizacji zadania wynikająca przede wszystkim z rozstrzygnięcia postępowań przetargowych jest zmianą możliwą do przewidzenia na etapie zawierania umowy o dofinansowanie, mając na względzie optymalizację procesu realizacji zadań związanych z udzielaniem dofinansowania, opracowując wzór umowy o dofinansowanie zadania ze środków FDS Wojewoda zadbał o to, aby tego typu zmiany nie generowały*

¹⁰⁴ Zmiana listy zaakceptowana przez Ministra Infrastruktury 28.11.2019 r.

¹⁰⁵ Zmiany list zaakceptowane przez Ministra Infrastruktury odpowiednio 08.06.2020 r. i 02.07.2020 r.

¹⁰⁶ Zmiana listy zaakceptowana przez Ministra Infrastruktury 08.09.2020 r.

konieczności zawierania aneksów. Dlatego też, umowa określa górny limit podjętego zobowiązania (wyrażony kwotowo, jak też procentowo) oraz jednoznacznie wskazuje mechanizm wyliczenia należnej kwoty dofinansowania (§ 2 ust. 3 umowy). Mechanizm ten jest wiążący dla wszystkich umów – tych sporządzanych po zawarciu wszystkich umów z wykonawcami, jak też tych zawieranych przed wszczęciem postępowań na ich realizację. Dlatego też, mając na względzie wyżej przytoczone postanowienia, umowy o dofinansowanie nie były aneksowane w przypadku zmiany wartości kosztów kwalifikowanych, gdyż nie dochodziło do żadnej zmiany postanowień umownych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 735-746, 1338-1380, 1595-1602)

Zdaniem NIK, celem wprowadzenia wynikającego z art. 26 ust. 10 ustawy o FDS obowiązku aktualizowania harmonogramu przekazywania środków FDS stosownie do zmian na liście dofinansowanych tymi środkami zadań, jest dostarczenie Dysponentowi Funduszu aktualnej wiedzy służącej płynnemu zarządzaniu gromadzonymi w nim środkami. Natomiast 30-dniowy termin stanowi maksymalną dopuszczalną granicę czasową wykonania tego obowiązku. Tymczasem przyjęta w MUW praktyka, która uzależnia uwzględnienie zmiany w harmonogramie przekazywania środków od częstotliwości wystąpienia zmian na liście dofinansowywanych zadań takiemu celowi nie służy. W przypadku częstych zmian może doprowadzić do wielomiesięcznej dezaktualizacji harmonogramu przekazywania środków. NIK zauważa, że MUW w trybie roboczym (przede wszystkim w drodze mailowej) na bieżąco informował Dysponenta Funduszu o aktualnym zapotrzebowaniu na środki służące dofinansowaniu zadań drogowych, co miało wpływ na rozbieżności między kwotami środków faktycznie przekazanych i ujętych w harmonogramach, ale z drugiej strony zapewniło płynne finansowanie zadań wynikających z umów zawartych z beneficjentami FDS. Jednak praktyka kontaktów roboczych nie może zastępować wykonywania obowiązków wynikających z ustawy.

NIK zwraca uwagę, że aktualności harmonogramu nie służy także określenie w umowach dofinansowania górnych limitów podjętego przez Wojewodę zobowiązania i nieuwzględnianie zmian w przypadku zmniejszenia wartości dofinansowanego zadania w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia na jego realizację przeprowadzonego przez beneficjenta. Faktyczną kwotę dofinansowania określano na podstawie dodatkowego oświadczenia beneficjenta, bez wprowadzania zmian w umowie. Podkreślić należy, że zmniejszenie wysokości dofinansowania w wyniku postępowania jest jedną z przesłanek, określonych w ustawie o FDS, wprowadzenia zmian na liście zadań przeznaczonych do dofinansowania, a w konsekwencji zmiany harmonogramu.

(akta kontroli str. 952-974, 1140-1336)

2. Prowadzona w Urzędzie ewidencja księgowa zdarzeń związanych z dofinansowaniem z FDS nie miała odzwierciedlenia w obowiązującej w MUW polityce rachunkowości (zakładowym planie kont). Ostatniej aktualizacji Zarządzenia nr 458 Wojewody Mazowieckiego z 29 października 2010 r. w sprawie *Zakładowego Planu Kont, polityki rachunkowości oraz obiegu dokumentów finansowo-księgowych* dokonano 29 grudnia 2016 r.¹⁰⁷ Zgodnie z § 4 ust. 1 zakładowego planu kont stanowiącego załącznik do ww. zarządzenia, *Konto 136 służy do ewidencji środków Funduszu Pracy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz.*

¹⁰⁷ Zarządzenie nr 604 Wojewody Mazowieckiego z 29.12.2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Zakładowego Planu Kont, polityki rachunkowości oraz obiegu dokumentów finansowo-księgowych.

Tymczasem, na koncie 136 były ewidencjonowane także środki FDS.

(akta kontroli str. 63-64, 432-576, 1577)

Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji MUW wyjaśniła m.in., że *Fundusz Dróg Samorządowych jest funduszem celowym. Zgodnie Rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1911 ze zm.), do ewidencji funduszy celowych służy konto 136, na którym ewidencjonuje się środki tego funduszu oraz konto 853 służące ewidencji stanu zwiększeń i zmniejszeń funduszy celowych. Do ewidencji zobowiązań jednorocznych w księgach Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego służy konto 240 - pozostałe rozrachunki. Wszystkie te konta ujęte są w Zarządzeniu Nr 604 z 29 grudnia 2016 r., w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie obecnie aktualizowane jest ww. Zarządzenie, w którym uwzględniona będzie następująca zmiana w:*

§ 4.1. Konto 136 służy do ewidencji środków Funduszu Pracy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz.

na

§ 4.1. Konto 136 służy do ewidencji środków państwowych funduszy celowych zgromadzonych na wyodrębnionym rachunku bankowym, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz.

(akta kontroli str. 571-576)

3. W księgach rachunkowych Urzędu nie ewidencjonowano (bilansowo, ani pozabilansowo) części zdarzeń dotyczących FDS, tj. zobowiązań wynikających z umów wieloletnich, co było niezgodne z wytycznymi Ministra Infrastruktury¹⁰⁸, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰⁹ (dalej: ufp) oraz art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹⁰ (dalej: uor).

Badanie umowy nr FDS/135/2019 (opisanej w pkt 2.2.1) w zakresie sposobu księgowania kosztów zadań wieloletnich wykazało, że dwie płatności (wynikające z tej umowy) dokonane w 2019 r. (292 840,00 zł) i 2020 r. (4 645 440,00 zł) były ujmowane w księgach MUW odpowiednio 2019 i 2020 r. na koncie 240¹¹¹. W księgach rachunkowych nie ujęto zobowiązania dotyczącego trzeciej płatności (w kwocie nie większej niż 6 540 097,00 zł, zgodnie z umową), przewidzianej na 2021 r.

(akta kontroli str. 419-586, 751, 984-990, 1016-1029, 1337, 1580)

Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji MUW wyjaśniła m.in., że powyższa umowa zaewidencjonowana została na koncie bilansowym 240 (pozostałe rozrachunki) w roku 2019 w kwocie 292 840,00 zł oraz w 2020 r. w kwocie 4 645 440,00 zł. Kwota przewidziana do wypłaty w 2021 roku zostanie zaewidencjonowana do końca br. (...) Wszystkie wydatki realizowane na podstawie zawartych umów ujmowane są

¹⁰⁸ M.in. pisma z: 17.06.2019 r. (sygn. DBI-2.4521.3.2019), 01.10.2019 r. (sygn. DBI-2.4521.13.2019), 13.03.2020 r. (sygn. DBI-2.0320.1.2020) i 04.05.2020 r. (sygn. DBI-2.4520.2.2020).

¹⁰⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

¹¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 351.

¹¹¹ Na koncie 240 – pozostałe rachunki ewidencjonowano zobowiązania jednoroczne.

w księgach rachunkowych, w tym również te dotyczące umów wieloletnich. W odniesieniu do wydatków na rok 2021 zostaną one zaewidencjonowane do końca br. (...) Wartość w zawartych umowach z jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie z FDS zazwyczaj jest wyższa niż kwota zapłaty do danej umowy. W ciągu roku wartość zobowiązań księgowana jest na koncie bilansowym i korygowana do wysokości zapłaty w momencie ich uregulowania. Ewidencjonowanie zobowiązań wieloletnich na koncie bilansowym w wartościach, wyższych niż wartość zobowiązania podlegającego realizacji na podstawie umowy prowadziłoby do sprzeczności przy wycenie zobowiązań na dzień bilansowy z art. 28 ust 1 pkt 8 ustawy o rachunkowości, który mówi, że zobowiązania na dzień bilansowy wycenia się w kwocie wymagającej zapłat. (...) ze względu na brak możliwości ujęcia w ewidencji bilansowej zobowiązań na lata kolejne, podejmowanych wraz z zawarciem umów wieloletnich (ze względu na ich konstrukcję prawną), kwoty stanowiące górny limit zobowiązania na konkretny dzień w ramach danej umowy nie są ujmowane w ewidencji bilansowej. W przypadku zobowiązań na 2021 roku dotyczy to kwoty: 98 674 788,19 zł, a w przypadku 2022 roku kwoty 6 429 732,15 zł (stan na dzień 14 grudnia 2020 r.).

Ponadto podała m.in., że w trybie roboczym Główny Księgowy budżetu wojewody kontaktował się z pracownikami Ministerstwa Infrastruktury, opisując przyjętą metodologię postępowania. Niestety, przedstawiciele Ministerstwa, ani w trakcie rozmowy, ani w terminie późniejszym, nie wyrazili żadnej opinii w przedmiotowej kwestii. Pomimo zgłaszanych wątpliwości w tym zakresie do dnia dzisiejszego nie wystosowano żadnych wytycznych. Wysokość zaciąganych zobowiązań wieloletnich każdorazowo weryfikowana jest z aktualną na dzień zawarcia umowy, Listą zadań rekomendowanych do dofinansowania w ramach Funduszu Dróg Samorządowych. Lista ta wskazuje wysokość zobowiązań na lata kolejne w podziale na poszczególne zadania, a w procesie jej sporządzania oraz akceptacji badane jest to, czy określony przez dysponenta Funduszu limit zobowiązań wieloletnich nie został przekroczony. Powyższa weryfikacja i zestawienie danych źródłowych opracowywane jest w formie plików elektronicznych sporządzonych w excelu i podpisanych elektronicznie przez Wojewodę Mazowieckiego.

Odnosnie ewidencjonowania zobowiązań wieloletnich Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji MUW wyjaśniła m.in., że zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Infrastruktury ewidencja finansowo-księgowa wszystkich zdarzeń dotyczących Funduszu Dróg Samorządowych prowadzona powinna być bilansowo. Zobowiązania jednoroczne - danego roku ujmowane są w księgach Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego na koncie 240 – pozostałe rozrachunki. W zawartych umowach z jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie z FDS nie jest jednoznacznie określona kwota do wypłaty. Umowa określa jedynie górny limit podjętego zobowiązania, wyrażony kwotowo, jak też jako maksymalny poziom dofinansowania. Wykazując w księgach na koncie bilansowym zobowiązania wieloletnie, w których wartość nie jest jednoznacznie określona na dzień podjęcia zobowiązania, przełożyłoby się na konieczność ich ujmowania w sprawozdaniu finansowym na koniec danego roku, a to z kolei prowadziłoby do sprzeczności przy wycenie zobowiązań na dzień bilansowy z art. 28 ust 1 pkt 8 ustawy o rachunkowości, który mówi, że zobowiązania na dzień bilansowy wycenia się w kwocie wymagającej zapłaty.

Ponadto podała m.in., że w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 nie są wykazywane zadania wieloletnie, a informacje o wartościach umów wieloletnich, których płatności przypadają na lata następne (kolejne) sporządzane były w oparciu o dokumentację źródłową zgromadzoną w toku realizacji konkretnych spraw, których przedmiotem

było dofinansowanie zadań wieloletnich. Na akta sprawy składają się m.in. oryginały zawartych umów o dofinansowanie, jak również przedłożone przez poszczególnych Beneficjentów oświadczenia o zawarciu umów z wykonawcami wraz z kopiami tych umów, na podstawie których określana jest ostateczna kwota zobowiązania..

(akta kontroli str. 571-576, 584, 751, 984-990, 1337)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przyjęty w MUW sposób ewidencjonowania zdarzeń dotyczących FDS, tj. nieujmowanie w księgach rachunkowych zobowiązań wynikających z umów wieloletnich (ani bilansowo ani pozabilansowo) był niezgodny zarówno z wytycznymi Ministra Infrastruktury, wg których ewidencja finansowo-księgowa wszystkich zdarzeń dotyczących FDS powinna być prowadzona bilansowo, jaki i z przepisami ogólnymi zawartymi w ufp oraz w uor.

Art. 40 ust. 1 ufp stanowi bowiem, że jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości. Natomiast zgodnie z ust. 2 pkt 2 tego art. plany kont państwowych funduszy celowych powinny uwzględniać to, że ujmuje się również wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów i wydatków, a w zakresie wydatków i kosztów - także zaangażowanie środków, a w ocenie NIK za takie można uznać podpisanie umowy o dofinansowanie środkami FDS, a więc zapewnienie dofinansowania.

Zgodnie natomiast z art. 20 ust. 1 uor do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, a art. 24 ust. 2 tej ustawy stanowi, że księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. Nieujęcie w księgach rachunkowych MUW wartości umów wieloletnich (ani bilansowo – jako zobowiązania wieloletnie, ani pozabilansowo – jako zaangażowanie), skutkuje tym, że księgi te nie były wiarygodne.

NIK zwraca także uwagę na określenie w umowach dofinansowania kwot zobowiązania wobec beneficjentów jako górny limit zobowiązania (w tym zobowiązania wieloletniego). Utrudnia to możliwość wykorzystania takich umów do prezentacji danych w sprawozdaniu finansowym na koniec danego roku.

(akta kontroli str. 577-586, 1016-1029)

4. Stosownie do § 5 pkt 1 Porozumienia, Wojewoda zobowiązany był do sporządzania i przekazywania do dysponenta Funduszu informacji i rozliczeń dotyczących wydatkowania środków Funduszu w województwie (szczegółowo określonych w ww. §) wraz z oświadczeniem, że zawarte w nich dane wynikają z ewidencji księgowej wyodrębnionej dla FDS.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą powyższe informacje i rozliczenia (za II, III i IV kwartał 2019 r. oraz I i II kwartał 2020 r. – wszystkie badane) były przekazywane przez Wojewodę dysponentowi Funduszu bez ww. oświadczenia, co było niezgodne z § 5 pkt 1 Porozumienia.

(akta kontroli str. 414-417, 610-734, 1572-1573)

Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji MUW wyjaśniła m.in., że w wyniku formatowania arkuszy Excel wiersz zawierający formułkę „Oświadczam, że dane są zgodne z księgami rachunkowymi” został ukryty. Ponieważ w toku kontroli zauważony został ww. błąd, oświadczenie takie zostanie niezwłocznie przekazane do Ministerstwa Infrastruktury.

(akta kontroli str. 577-586)

5. Sprawozdania Rb-N i Rb-Z za II i IV kwartał 2019 r.¹¹² zostały przekazane przez Wojewodę dysponentowi Funduszu z naruszeniem terminów określonych w Porozumieniu.

Zgodnie z § 5 pkt 2 Porozumienia sprawozdania te powinny być przekazane w terminie 7 dni przed upływem terminów wskazanych rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹¹³ dla dysponentów państwowych funduszy celowych.

Ustalono, że powyższe sprawozdania za:

- II kwartał 2019 r. przekazano 19 lipca 2019 r., tj. z czterodniowym opóźnieniem,

Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji MUW wyjaśniła m.in., że ww. sprawozdań nie przekazano w terminie *przez nieuwagę*.

- IV kwartał 2019 r. przekazano 4 lutego 2020 r., tj. z jednodniowym opóźnieniem,

Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji MUW wyjaśniła m.in., że ww. sprawozdania *sporządzono 31 stycznia 2020 r. i tego samego dnia przekazano przez pomyłkę na skrytkę ePUAP Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, dnia 4 lutego 2020 r. pracownik zauważył błąd i tego samego dnia przekazał na prawidłowy adres.*

(akta kontroli str. 414-417, 614-619, 638-641, 644-645, 984-990, 1572-1573)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda sporządzał i przekazywał dysponentowi Funduszu informacje oraz rozliczenia dotyczące wydatkowania środków Funduszu, o których mowa w Porozumieniu. Należycie wypełniane były obowiązki dotyczące lokowania wolnych środków finansowych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: niewywiązaniu się w ustawowym terminie z obowiązku doręczenia dysponentowi Funduszu harmonogramu przekazywania środków po dokonaniu zmian na listach zadań przeznaczonych do dofinansowania; niedostosowaniu polityki rachunkowości (zakładowego planu kont) Urzędu do prowadzonej ewidencji księgowej zdarzeń związanych z dofinansowaniem z FDS; nieewidencjonowaniu w księgach rachunkowych Urzędu części zdarzeń dotyczących FDS; nieterminowym przekazywaniu sprawozdania Rb-N i Rb-Z za II i IV kwartał 2019 r. oraz przekazywaniu informacji i rozliczeń dotyczących wydatkowania środków Funduszu bez oświadczenia określonego w Porozumieniu, że zawarte w nich dane wynikają z ewidencji księgowej wyodrębnionej dla FDS.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wnioski:

Uwaga

NIK zwraca uwagę, że przyjęta w MUW praktyka ujmowania w umowach o dofinansowanie zadania ze środków FDS wysokości dofinansowania, jako górny limit podjętego zobowiązania (wyrażony kwotowo jak też procentowo) nie służy prawidłowej aktualizacji harmonogramów przekazywania środków Funduszu na zadania przeznaczone do dofinansowania oraz utrudnia ewidencjonowanie wysokości zobowiązań w księgach rachunkowych.

¹¹² Badaniem objęto pięć kwartałów (II, III i IV kwartał 2019 r. oraz I i II kwartał 2020 r.).

¹¹³ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Zapewnienie terminowego przekazywania listy zadań powiatowych oraz zadań gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu.
2. Przestrzeganie regulaminu działania komisji oceniającej wnioski o dofinansowanie poprzez odnotowywanie dat sporządzenia kart oceny merytorycznej tych wniosków.
3. Zapewnienie terminowego zatwierdzania rozliczeń dofinansowania przekazywanych przez wnioskodawców.
4. Dostosowywanie postanowień umownych do okoliczności faktycznych zawieranych umów o dofinansowanie w ramach FDS.
5. Terminowe doręczanie dysponentowi Funduszu harmonogramów przekazywania środków, zawierających aktualne dane wnikające z dokonanych zmian na listach zadań przeznaczonych do dofinansowania.
6. Dostosowanie polityki rachunkowości (zakładowego planu kont) Urzędu do prowadzonej ewidencji księgowej zdarzeń związanych z dofinansowaniem z FDS.
7. Ewidencjonowanie w księgach rachunkowych Urzędu wszystkich zdarzeń dotyczących FDS.
8. Zapewnienie przekazywania przez Wojewodę dysponentowi Funduszu informacji i rozliczeń dotyczących wydatkowania środków FDS wraz z oświadczeniem, że zawarte w nich dane wynikają z ewidencji księgowej wyodrębnionej dla FDS.
9. Zapewnienie terminowego przekazywania przez Wojewodę dysponentowi Funduszu informacji dotyczących wydatkowania środków FDS.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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 Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania uwagi
i wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania uwagi i 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.

Warszawa, stycznia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis

Kontroler
Cezary Domasik
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis