



Znak pisma: DK-1.0812.3.2023
Warszawa, 30 października 2023

Pan
Jarosław Obremski
Wojewoda Dolnośląski

Szanowny Panie Wojewodo,

przekazuję wystąpienie pokontrolne z kontroli planowej przeprowadzonej w okresie od 20 lutego do 28 kwietnia 2023 r. w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim, na podstawie upoważnienia Ministra Infrastruktury nr DG.0120.8.U.2023/M z dnia 14 lutego 2023 r.

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

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

1. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna W DUW nie prowadzono właściwego nadzoru nad przebiegiem zadań dofinansowanych z RFRD lub nie dokonywano rzetelnej analizy dokumentów składanych przez beneficjentów (w szczególności zawartych umów z wykonawcami), co spowodowało wypłatę środków w ramach zadań, które nie spełniły warunków wynikających z ustawy o RFRD, a umowy o ich dofinansowanie powinny wygasnąć z mocy prawa.

Dopuszczono do sytuacji, w której kilkanaście zadań było realizowanych bez właściwej podstawy prawnej, a ich beneficjenci nienależnie dysponowali środkami funduszu przez blisko rok.

Wojewoda Dolnośląski umorzył należności w ramach 15 zadań dofinansowanych z RFRD.

Kontrolowany, w sposób nierzetelny nadzorował terminowość zakończenia zadań z RFRD. Stwierdzono brak bieżącego monitoringu terminowości przebiegu dofinansowanych zadań oraz braki ostatecznych dokumentów m.in. dotyczących weryfikacji i zatwierdzenia rozliczeń końcowych zadań.

W 2022 r. DUW nie realizował kontroli zadań dofinansowanych w ramach RFRD, pierwotnie zaplanowane kontrole zostały wykreślone z Planu Kontroli DUW.

W DUW kontrole prowadzone były na podstawie ustawy o kontroli w administracji rządowej. Czynności kontrolne prowadzone były na podstawie upoważnienia, zgodnie z zatwierdzonym programem kontroli. W trakcie czynności kontrolnych DUW dokonywał sprawdzenia realizacji przez Beneficjentów

postanowień umowy oraz prawidłowego wykorzystania przyznanego dofinansowania dla zakończonych zadań.

Pracownicy DUW w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych potwierdzali prawidłowość realizacji obowiązków informacyjnych przez Beneficjentów realizujących zadania dofinansowywane ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Niemniej jednak nie można tego faktu potwierdzić, z uwagi na brak dokumentacji fotograficznej z oględzin zrealizowanego zadania oraz stosownego zapisu w protokole z oględzin.

Przyjęte przez DUW wnioski o dofinansowanie spełniały kryteria wynikające z przepisów ustawy o RFRD oraz warunki określone w ogłoszeniach o naborach.

Umowy o dofinansowanie zawierały postanowienia zobowiązujące Beneficjentów do zapewnienia wkładu własnego, posiadania wyodrębnionego rachunku bankowego oraz prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków Funduszu oraz wydatków dokonywanych z tych środków. Weryfikacja powyższych obowiązków odbywała się w DUW wyłącznie na podstawie składanych przez beneficjentów oświadczeń. Nie stosowano list sprawdzających do weryfikacji obszarów związanych z przebiegiem zadań w trakcie realizacji. Ostateczna weryfikacja dotycząca zawieranych przez beneficjentów aneksów do umów z wykonawcami odbywa się w DUW dopiero na etapie końcowego rozliczenia zadania, co nie zapewnia wystarczającego nadzoru nad przebiegiem realizacji dofinansowywanych zadań.

Sposób wypełniania „Listy sprawdzającej - rekomendacja wypłaty środków” nie zapewnia prawidłowości weryfikacji w zakresie terminowości i poprawności realizacji zadania.

2. Opis ustalonego stanu faktycznego

2.1 Ogólne informacje o kontrolowanej jednostce

Opis stanu faktycznego

Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów¹, wykonuje powierzone mu zadania przy pomocy wicewojewodów, urzędu wojewódzkiego oraz organów rządowej administracji zespolonej w województwie. Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o wojewodzie zakres kompetencji i zadań wykonywanych przez Wicewojewodów

określa Wojewoda w drodze zarządzenia. Na podstawie art. 15 ust. 1 Wojewoda nadaje urzędowi wojewódzkiemu statut², podlegający zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów. Szczegółową organizację oraz tryb pracy urzędu wojewódzkiego określa regulamin³.

Urząd wojewódzki realizuje, między innymi, zadania wynikające z ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg⁴, zgodnie z którym wprowadzony został mechanizm wsparcia dla jednostek samorządu terytorialnego⁵, realizujących inwestycje na drogach samorządowych.

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

² Zarządzenie Nr 279 Wojewody Śląskiego z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie nadania statutu Śląskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Katowicach, ze zmianami, ostatnia zmiana wprowadzona Zarządzeniem nr 378/19 z dnia 24 września 2019 r.

³ Wprowadzony Zarządzenia Nr 166 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 czerwca 2016 r., w czasie kontroli obowiązywał Regulamin po zmianach wprowadzonych Zarządzeniem Wojewody Dolnośląskiego nr 63 z dnia 3 marca 2023 r.

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

⁵ Dalej jst

Zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 ustawy o RFRD dysponentem Funduszu w 2022 r. był minister właściwy do spraw transportu⁶.

Ww. ustawa określa zasady:

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

W toku czynności kontrolnych ustalono, że właściwą komórką organizacyjną w zakresie realizacji zadań wynikających m.in. z ustawy RFRD w 2022 r. był Wydział Infrastruktury / Oddział Dróg i Komunikacji, do którego kompetencji należała m.in.

- 1) realizacja zadań w oparciu o ustawę z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg;
- 2) kontrola realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań w ramach Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg;

Natomiast od 2 stycznia 2023 r. powyższe zadania zostały przeniesione do Biura Wojewody / Oddziału Rozwoju i Projektów Strategicznych.

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

Stosowne sprawozdanie zostało zatwierdzone przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 27 stycznia 2023 r. oraz przekazane w wymaganym terminie do ministra właściwego do spraw transportu.

Ocena cząstkowa Kontrolowana jednostka posiada wyodrębnioną komórkę organizacyjną właściwą w zakresie realizacji zadań nałożonych ustawą o RFRD, z początkiem roku 2023 r. kompetencje dotyczące zadań związanych z RFRD przejęło Biuro Wojewody w DUW.

Dolnośląski Urząd Wojewódzki terminowo przekazał sprawozdanie z realizacji zadań powiatowych i zadań gminnych do Ministra Infrastruktury.

2.2 Ogólne informacje o kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 10 ust 3 ustawy o RFRD Wojewodowie zawierają z dysponentem Funduszu porozumienia określające warunki dofinansowania zadań powiatowych i zadań gminnych oraz zadań mostowych w danym województwie. Wojewoda Dolnośląski zawarł w dniu 7 maja 2019 r z Ministrem Infrastruktury Porozumienie, w którym określone zostały warunki dofinansowania zadań powiatowych i zadań gminnych w województwie dolnośląskim.

Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, sposób podziału środków Funduszu na zadania powiatowe oraz zadania gminne na poszczególne województwa, mając na uwadze:

- a) długość sieci dróg powiatowych i dróg gminnych w województwie;
- b) liczbę ludności i powierzchnię województwa;

⁶ Zgodnie z brzmieniem ustawy stanowiącej załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 maja 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (poz. 1122)

⁷ Zamiennie Minister Infrastruktury

c) wartość produktu krajowego brutto województwa.

Ustalono, że na dofinansowanie zadań powiatowych i zadań gminnych, wysokość środków na rok 2022 w Województwie Dolnośląskim wyniosła: 126 220 799,77 zł, a limit zaciągniętych zobowiązań na zadania wieloletnie w Województwie Dolnośląskim nie mógł przekroczyć, w każdym roku (w 2023 roku i w kolejnych latach), kwoty: 52 275 404,91 zł.

Ustalono, że w 2022 r., zgodnie z informacją o umowach zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego według stanu na 31 grudnia 2022 r., DUW zawarł 97 umów jednorocznych oraz 123 umowy wieloletnie dla nowych zadań oraz kontynuował 17 zadań z lat ubiegłych.

Ustalono, że spośród zawartych umów, w badanym okresie rozwiązano sześć umów o dofinansowanie w tym trzy dotyczyły rezygnacji⁸ a trzy wygasły z mocy prawa⁹.

Zgodnie z *Rozliczeniem wykorzystania przekazanych środków finansowych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg na realizację zadań powiatowych i zadań gminnych* Wojewoda Dolnośląski dofinansował w 2022 r. 129 zadań gminnych oraz 36 powiatowych na łączną kwotę 147 086 190,33 zł, co stanowi 99,97% zaplanowanej w zmienionym harmonogramie kwoty w wysokości 147 124 636,51 zł.

Różnica wynikała z dokonanego zwrotu niewykorzystanych środków w kwocie 38 446,18 zł dofinansowanego w 2021 r. zadania pn. Przebudowa drogi powiatowej nr 2177D relacji Legnica - Ujazd Górny na terenie miejscowości Koskowice.

Na podstawie przekazanej w toku kontroli dokumentacji ustalono, że Wojewoda w IV kwartale 2022 r. wydał 23 decyzje, o których mowa w art. 31 ust. 9 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg wobec beneficjentów zadań jednorocznych dofinansowanych z RFRD w 2021 r.

Z przekazanego przez DUW wykazu postępowań w sprawie umorzenia oraz skanów decyzji stwierdzono, że do 15 decyzji¹⁰ złożone zostały wnioski o umorzenie należności z tytułu zwrotu dofinansowania, które w okresie pomiędzy 23 grudnia 2022 r. a 9 marca 2023 r. zostały rozpatrzone przez Wojewodę Dolnośląskiego pozytywnie i zakończone wydaniem decyzji umarzającej.

W decyzjach Wojewoda Dolnośląski podawał jako podstawę prawną umorzenia art

⁸ Rozbudowa drogi powiatowej nr 1353D Godzięcin - granica powiatu RFRD/2022/A/P-30, Przebudowa drogi gminnej nr 117506D w Wilkowie Wielkim RFRD/2022/A/G-125, Remont drogi gminnej ul. Główna w Starych Bogaczowicach, działka nr 661 RFRD/2022/A/G-71,

⁹ Remont drogi w Luboszytach Małych dz nr 6, 8/2, 69, 83 RFRD/2022/A/G-30, Przebudowa drogi gminnej nr 100829D w m. Chorągvice RFRD/2022/A/G-29, Przebudowa ulicy Szkolnej w Rusku RFRD/2022/A/G-55

¹⁰ Przebudowa gminnej drogi wewnętrznej, ul. Szkolna, 57-211 Ciepłowodny, Rozbudowa przejścia dla pieszych na drodze powiatowej nr 2627D ul. Leśna Wilków Osiedle, Przebudowa przejścia dla pieszych w ciągu drogi 2617 D w m. Gieraltowiec, Remont drogi gminnej w miejscowości Tąpadła dz. 407, 408/2, 409, 410, Przebudowa wiaduktu w ciągu ul. Krakowskiej w Boguszowie-Gorcach, Remont drogi gminnej w Dusznikach - Zdroju - ul. Podgórze, Remont drogi gminnej w Dusznikach - Zdroju - ul. Willowa, Budowa drogi gminnej - ulicy Akacyjowej wraz z przebudową dróg gminnych - ulic Kołtątaja i Kochanowskiego w Szczytne, Przebudowa wraz z rozbudową drogi gminnej 111230D ul. Kościuszki w Jaworzynie Śląskiej, Przebudowa przejść dla pieszych droga nr 111260D, ul. Wolności i droga nr 111242D, ul. Mickiewicza, Jaworzyna Śląska, Przebudowa przejścia dla pieszych droga nr 111250D, ul. Wolności, Jaworzyna Śląska, Budowa przejścia dla pieszych w Udaninie, Budowa przejścia dla pieszych w Pichorowicach, Budowa przejść dla pieszych w obrębie skrzyżowania w Różanej, gmina Udanin, Rozbudowa przejścia dla pieszych na drodze powiatowej nr 2269D, Krzywa

67a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa¹¹, który stanowi że w uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, organ podatkowy może umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną. Zgodnie z art. 67a § 2 umorzenie zaległości podatkowej powoduje również umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub w takiej części, w jakiej została umorzona zaległość podatkowa.

Wszystkie przypadki umorzenia dotyczyły umów, które, zgodnie z art. 28 ust. 8 ustawy o RFRD, powinny wygasnąć z mocy prawa albowiem wnioskodawca nie zawarł w wymaganym terminie umowy z wykonawcą robót. Opóźnienia w zawieraniu umów na roboty w badanych przypadkach wynosiły od kilku do kilkunastu dni i uzasadniane były przez beneficjentów okresem przedsięwziętym, lub absencją pracowników spowodowaną epidemią COVID-19. Weryfikowane przypadki dotyczyły umów zawartych w okresie czerwiec – listopad 2021 r. dla zadań jednorocznych. Ustalono, że w badanych przypadkach nie doszło do rozwiązania umów co powinno nastąpić zgodnie z art. 28 ust. 8 ustawy o RFRD ani zwrotu środków zgodnie z art. 31 ust. 3 ustawy o RFRD, a także postanowieniami umowy o dofinansowanie, co świadczy o braku wystarczającego nadzoru DUW nad realizacją zadań, który po blisko roku od zaistnienia przesłanek do zwrotu rozpoczął egzekwowanie tych zwrotów. Tym samym pozwolono przez okres roku dysponować jst bez podstawy prawnej środkami funduszu.

Ponadto powyższa sytuacja świadczy o braku nadzoru DUW na przebiegiem realizacji zadań lub brakiem analizy dokumentów składanych przez beneficjentów (w szczególności zawartych umów z wykonawcami,) skoro zostały wypłacone środki dla zadań, które nie spełniły warunków wynikających z ustawy o RFRD i powinny wygasnąć.

W wyniku powyższych działań w ramach 15 zadań umorzono należności w łącznej wysokości 10 320 214,41 zł.

Dodatkowo na podstawie przekazanych wyjaśnień oraz wydruków księgowych potwierdzające dokonanie operacji finansowych ustalono, że w 2022 r. Beneficjenci Funduszu zwrócili środki funduszu jako niewykorzystane dofinansowanie w łącznej kwocie 1 273 325,00 zł (dofinansowanie lat poprzednich).

Ocena cząstkowa W DUW nie prowadzono właściwego nadzoru na przebiegiem zadań dofinansowanych z RFRD lub nie dokonywano rzetelnej analizy dokumentów składanych przez beneficjentów (w szczególności zawartych umów z wykonawcami, co spowodowało wypłatę środków w ramach zadań, które nie spełniły warunków wynikających z ustawy o RFRD, a zawarte na ich realizację umowy o dofinansowanie powinny wygasnąć z mocy prawa. Dopuszczono do sytuacji, w której kilkanaście zadań było realizowanych bez podstawy prawnej a ich beneficjenci nienależnie dysponowali środkami funduszu przez blisko rok. Wojewoda Dolnośląski umorzył należności w ramach 15 zadań dofinansowanych z RFRD.

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

¹¹ tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 2651

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

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

Na podstawie przekazanego w toku kontroli zestawienia podpisanych przez DUW umów z jednostkami samorządu terytorialnego w 2022 r., wytypowano do szczegółowej analizy dokumentację w zakresie 14 umów¹², tj. nie mniej niż 10% wszystkich zawartych w badanym okresie umów z Beneficjentami.

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

Opis stanu faktycznego

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

- DUW przeprowadził oceny wniosków o dofinansowanie, zadań gminnych i powiatowych zgodnie z przepisami ustawy o RFRD,
- ocena wniosków odbywała się na kartach oceny formalnej i merytorycznej a przyjęte kryteria zostały uszczegółowione w sposób zapewniający obiektywną ocenę złożonych wniosków,
- przyjęte wnioski spełniały kryteria wynikające z przepisów ustawy o RFRD oraz warunki określone w ogłoszeniach o naborach.

Kontrolowany oceniając złożone wnioski o finansowanie z RFRD stosował standardowe kryteria.

Na podstawie badanej w ramach próby dokumentacji, stwierdzono, że po dokonanej ocenie formalnej i merytorycznej, DUW nie wystosował do wnioskodawców pism o umieszczeniu ich zadań na liście zadań rekomendowanych do dofinansowania z RFRD.

Przy wniosku o dofinansowanie beneficjent składał oświadczenie o zabezpieczeniu środków finansowych na realizację zadania stanowiących wkład własny przed zawarciem umowy o udzielenie dofinansowania w wysokości co najmniej 50% przewidywanego kosztu zadania określonego we wniosku.

¹² Przebudowa ul. Słone w Kudowie-Zdroju - etap I RFRD/14/G-35/2022, Przebudowa ul. Nasławickiej w Rękowiu polegająca na wymianie nawierzchni jezdni, budowie fragmentu chodnika oraz przebudowie istniejącej kanalizacji deszczowej RFRD/18/A/G-84/2022, Przebudowa drogi o numerze ewidencyjnym 118517D, 120362D w miejscowości Włodowice - Krajanów RFRD/25/G-57/2022, Budowa małej obwodnicy wraz z niezbędną infrastrukturą w rejonie Osiedla Piastowskiego w Świebodzicach RFRD/33/G-31/2022, Przebudowa dróg gminnych nr 119964D i 119958 wraz z przepustami i zjazdami w miejscowości Jaworek - Domaszków RFRD/46/G-60/2022, Przebudowa drogi gminnej relacji Lutynia - Zakrzyce - Gałów (etap 1) RFRD/93/G-163/2022, Budowa drogi nr 101017D ul. Akacyjowej oraz budowa drogi ulicy Mechanicznej w Radwanicach wraz z oświetleniem i kanalizacją deszczową RFRD/100/G-22/2022, Przebudowa ul. Sosnowej w Chocianowie RFRD/102/G-137/2022, Przebudowa ulicy Jerzmanowickiej w Chojnowie RFRD/114/G-56/2022, Remont drogi powiatowej nr 1232D relacji Lisiec-Zimna Woda RFRD/8/P-9/2022, Przebudowa drogi powiatowej nr 3065D Kondratowice - Białołbrzezie od km 0+000 do km 1+340 RFRD/21/P-28/2022, Przebudowa wraz z rozbudową drogi powiatowej nr 1150D w m. Koźlice od km 3+065 do km 4+060 RFRD/31/P-36/2022, Przebudowa ul. Sikorskiego w Legnicy RFRD/32/P-6/2022, Rozbudowa drogi powiatowej nr 1960D na odcinku od skrzyżowania z drogą powiatową nr 1956D do działki gminnej nr 146/1 dr w m. Wilczków, gm. Żórawina RFRD/37/P-16/2022

Umowy o dofinansowanie zawierały postanowienie, że Beneficjent zabezpiecza w budżecie środki na pokrycie wkładu własnego. Na umowach i oświadczeniach składanych do wniosku DUW wymagał kontrasygnat skarbnika (głównego księgowego budżetu). Umowa zawarta z beneficjentem zawiera zatem podpis osoby/osób upoważnionych do reprezentowania jst, w tym skarbnika (głównego księgowego budżetu).

DUW zobowiązał również beneficjentów do odpowiedniego opisywania faktur uwzględniającego kwotę środków kwalifikowanych, niekwalifikowanych, kwotę wkładu własnego, kwotę dofinansowania.

Na etapie przed podpisaniem umowy beneficjent był zobowiązany do wskazania wyodrębnionego rachunku bankowego dedykowanego dla obsługi środków Funduszu sama zaś umowa o dofinansowanie zadania zobowiązuje beneficjenta do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z Funduszu na zadanie oraz wydatków dokonywanych z tych środków na zadanie.

Badana w toku kontroli dokumentacja wykazała, że weryfikacja istnienia wydzielonego rachunku bankowego oraz odpowiedniej syntetyki kont w systemie księgowym beneficjentów opierała się jedynie na oświadczeniach.

Ustalono, że w związku z obowiązującymi w DUW procedurami realizacji budżetu Wojewody Dolnośląskiego¹³, nie było możliwości przekazania dofinansowania przez zawarciem umowy z beneficjentem.

Przestrzeganie przez beneficjentów terminów, o których mowa w art. 28 ust. 7 i 8 ustawy o RFRD, monitorowane było po zawarciu umowy z beneficjentem, na podstawie:

- 1) oświadczenia potwierdzającego rozpoczęcie robót budowlanych lub postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- 2) powiadomienia o umowach zawartych z wykonawcami zadania.

Zgodnie z postanowieniami § 7 ust. 5 umowy o dofinansowanie warunkiem wypłaty zaliczki ze środków Funduszu było przedłożenie kserokopii ww. umów. Weryfikacji złożonych dokumentów w badanym okresie dokonywali pracownicy Wydziału Infrastruktury DUW w oparciu o „Listę sprawdzającą - rekomendacja wypłaty środków”.

Wypłata środków odbywała się zgodnie z Zarządzeniem nr 418 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów w Wydziale Finansów i Budżetu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu.

Weryfikacja dokumentów w ramach badanej próby nie potwierdziła prowadzenia przez pracowników DUW monitoringu powyższych terminów określonych w art. 28 ust. 7 i 8 ustawy o RFRD. W DUW nie stosowano list sprawdzających do powyższych obszarów. Natomiast „Lista sprawdzająca - rekomendacja wypłaty środków” zawierała jedynie dane dotyczące daty rozpoczęcia procedury przetargowej, daty rozpoczęcia robót budowlanych z polami do uzupełnienia „ilość dni od daty podpisania umowy z wojewodą”, czy jest to zadanie jednoroczne i czy zawarto umowę z wykonawcą przed 15 grudnia. W badanych przypadkach listy nie były

¹³ Zarządzenie nr 417 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 5 listopada 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie ustalenia procedur realizacji budżetu Wojewody Dolnośląskiego z dnia 5 listopada 2019 r. oraz Zarządzenie nr 418 Wojewody Dolnośląskiego, w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów w Wydziale Finansów i Budżetu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu

opatrzone datą. Pola ilość dni wypełniane były znakiem „ok”, brakowało również jakichkolwiek odniesień w kolumnie „uwagi”. Nie można również ustalić osoby wypełniającej listy, ponieważ zostały one opatrzone jedynie parafami.

Taki sposób wypełnienia listy nie daje zapewnienia dotyczącego weryfikacji pod kątem terminowości i poprawności realizacji zadań dofinansowanych z RFRD.

Zgodnie z postanowieniami § 5 ust. 11 umowy o dofinansowanie zadania beneficjenci zobligowani byli do każdorazowego przekazywania informacji o zawieranych umowach i aneksach oraz przesłania do DUW kopii tych dokumentów. Z wyjaśnień Kontrolowanego wynika, że w ramach umów realizowanych w 2022 r. beneficjenci na bieżąco przekazywali informacje o zmianach / zawartych aneksach z wykonawcami zadań.

Badana w ramach próby dokumentacja potwierdza powyższe. Niemniej jednak wobec braku ścieżki audytu potwierdzającej niezwłoczną weryfikację aneksów do umów z wykonawcami, co wskazuje, że ich ostateczna weryfikacja następowała dopiero na etapie rozliczenia końcowego. Powyższe nie zapewnia wystarczającego nadzoru nad przebiegiem dofinansowywanych zadań.

Dodatkowo zgodnie z postanowieniami § 5 ust. 17 umowy o dofinansowanie beneficjenci zobligowani byli, w terminie 12 miesięcy od dnia zatwierdzenia rozliczenia dofinansowania zadania, do przekazania Wojewodzie uchwały w sprawie zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii. Kontrolowany wyjaśnił, że w 2022 r. realizowanych było takich 16 zadań w ramach których wymagana była stosowana uchwała, z czego 8 kontynuowanych jest 2023 r., pozostałe zadania są w trakcie rozliczenia.

Ocena cząstkowa Umowy o dofinansowanie zawierały postanowienia zobowiązujące Beneficjentów do zapewnienia wkładu własnego, posiadania wyodrębnionego rachunku bankowego oraz prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków Funduszu oraz wydatków dokonywanych z tych środków. Weryfikacja powyższych obowiązków odbywała się w DUW wyłącznie na podstawie składanych przez beneficjentów oświadczeń.

Sposób wypełniania „Listy sprawdzającej - rekomendacja wypłaty środków” nie zapewnia rzetelności weryfikacji dotyczącej terminowości i poprawności realizacji zadania.

Ostateczna weryfikacja dotycząca zawieranych przez beneficjentów aneksów do umów z wykonawcami odbywa się w DUW dopiero na etapie końcowego rozliczenia zadania, co nie zapewnia wystarczającego nadzoru nad przebiegiem dofinansowywanych zadań.

3.2. Weryfikacja przez UW sprawozdań Beneficjentów Funduszu

Opis stanu faktycznego

Głównym dokumentem regulującym kwestie sprawozdawczości z realizacji zadań dofinansowywanych w ramach RFRD w 2022 r. była umowa o dofinansowanie zadania zawierana pomiędzy beneficjentem a Wojewodą Dolnośląskim wraz załącznikami. Zgodnie z postanowieniami § 9 umowy *Sprawozdawczość i obowiązki informacyjne* beneficjent ma obowiązek przekazania Wojewodzie w terminie do dnia 10 stycznia każdego kolejnego roku realizacji zadania sprawozdania częściowego, na które zostało udzielone dofinansowanie ze środków Funduszu zgodnie ze stanem na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego, wg wzoru stanowiącego załącznik nr 9 do umowy. Zgodnie z postanowieniami § 7 umowy *Płatności i rozliczenia zadania* beneficjent miał obowiązek przekazania

Wojewodzie, w terminie 60 dni od dnia finansowego zakończenia zadania, rozliczenia dofinansowania w zakresach rzeczowym i finansowym (załącznik nr 8 do umowy), sprawozdania końcowego z realizacji zadania (załącznik nr 9 do umowy) oraz Informacji o wykorzystaniu zaliczki, stanowiącej załącznik nr 7 do umowy wraz z potwierdzonymi za zgodność z oryginałem przez osobę upoważnioną kopiami:

- a) faktur, rachunków lub innych dokumentów księgowych;
- b) dowodów dokonanej zapłaty na rzecz wykonawcy Zadania ze środków własnych Beneficjenta oraz ze środków otrzymanego dofinansowania w ramach Funduszu kwoty wynikającej z poziomu współfinansowania określonego w § 3 ust. 1 i ust. 2;
- c) dokumentów potwierdzających wykonanie i odbiór prac (protokołów odbioru częściowego lub końcowego);
- d) kosztorysu powykonawczego (w przypadku rozliczenia kosztorysowego) lub harmonogramu rzeczowo - finansowego wykonawcy Zadania (w przypadku rozliczenia ryczałtowego).

Weryfikacja przedłożonej dokumentacji była dokonywana z wykorzystaniem listy sprawdzającej rozliczenie końcowe. Po zakończeniu weryfikacji dokumentacji rozliczeniowej zadania, Wojewoda zatwierdzał rozliczenie w formie pisemnej.

W ramach otrzymanej w toku kontroli dokumentacji stwierdzono następujące braki i nieścisłości:

- brak monitoringu terminów zakończenia zadań, pomimo upływu umownego czasu na ukończenie do DUW nie wpłynęły rozliczenia końcowe zadań RFRD/37/P-16/2022 oraz RFRD/8/P-9/2022;
- brak śladu weryfikacji ostatecznego zakresu zadania oraz terminu zakończenia robót w ramach zadania RFRD/25/G-57/2022;
- brak śladu weryfikacji rozbieżności w harmonogramie rzeczowo – finansowym w ramach zadania RFRD/102/G-137/2022;
- brak ostatecznego zatwierdzenia rozliczenia końcowego w ramach zadania RFRD/46/G-60/2022, w dokumentacji była jedynie wypełniona lista sprawdzająca, niezatwierdzona, nie odnotowano pisma informującego beneficjenta o zatwierdzeniu rozliczenia zadania;
- brak dokumentów potwierdzających weryfikację wyodrębnionej ewidencji księgowej beneficjenta.

Zgodnie z zapisami § 7 oraz § 9 umowy o dofinansowanie beneficjenci zobligowani byli do przekazywania rozliczeń częściowych oraz końcowych wraz z niezbędną dokumentacją. Kontrolowany wyjaśnił, że terminy wskazane w umowie oraz zakres przekazywanej dokumentacji są przez beneficjentów przestrzegane. Niemniej jednak, zdarzają się sytuacje niewywiązywania się z powyższych zapisów. W związku z tym pracownicy merytoryczni prowadzą stały monitoring każdego zadania i w sytuacji opóźnień w przekazaniu dokumentacji oraz jej niekompletności wzywają (telefonicznie, mailowo lub pisemnie) beneficjentów do uzupełnień. W 2023 r. beneficjenci otrzymali pismo przypominające o obowiązku złożenia rozliczenia częściowego.

W badanej w ramach próby dokumentacji nie potwierdzono powyższych wyjaśnień, tj. wezwań do uzupełnienia dokumentacji, nie było również list sprawdzających do rozliczeń częściowych.

Ocena cząstkowa Kontrolowany, w sposób nierzetelny nadzoruje terminowość realizacji zadań z RFRD, w tym termin zakończenia. Stwierdzono brak bieżącego monitoringu terminowości przebiegu dofinansowanych zadań oraz braki ostatecznych

dokumentów w zakresie zatwierdzania rozliczeń końcowych. Ponadto nie można potwierdzić czy przedkładane przez beneficjentów dokumenty do rozliczeń końcowych były właściwie weryfikowane, ponieważ w badanej próbie nie stwierdzono wystosowywania przez pracowników DUW wezwań do uzupełnienia dokumentacji oraz list sprawdzających do sprawozdań częściowych, co może świadczyć o pobieżności czynności sprawdzających.

3.3. Kontrola wykonania umów zawartych z Beneficjentami

Opis stanu
faktycznego

Wojewoda jest uprawniony do przeprowadzenia kontroli sposobu i terminowości wykonania zadania, na które zostało udzielone dofinansowanie z RFRD. Kontrole planowane były przez DUW na podstawie zarządzenia Nr 168 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 9 czerwca 2022 r. sprawie kontroli realizowanych przez Wojewodę Dolnośląskiego. Działania kontrolne prowadzone są na podstawie półrocznych planów kontroli zatwierdzanych przez Wojewodę lub na podstawie zarządzenia Wojewody o przeprowadzeniu kontroli. Zgodnie z § 5 ust. 3 zarządzenia, dyrektor wydziału/biura ma obowiązek sporządzić projekt planu kontroli do dnia 25 listopada roku poprzedzającego planowanie oraz do dnia 25 maja roku, dla którego plan jest opracowywany.

W ramach doboru próby do planu kontroli na 2022 r. DUW uwzględnił jednostki, których zadania nie podlegały kontroli w latach wcześniejszych, tj. 2019 - 2021 (w ramach Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg oraz Funduszu Dróg Samorządowych). Ponadto lista tworzona była na podstawie bieżącą analizę poszczególnych spraw.

W dniu 23 grudnia 2021 r. Wojewoda Dolnośląski zatwierdził *Plan kontroli na I półrocze 2022 r.* W planie ujęto 6 kontroli w zakresie prawidłowości realizacji zadań w ramach Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, jednak wszystkie zaplanowane na I półrocze kontrole z zakresu RFRD zostały wykreślone na podstawie Aneksów nr 2 i nr 4 do *Planu kontroli*.

W Planie Kontroli DUW na I półrocze 2022, przewidziano do kontroli następujące jednostki, których zadania były dofinansowane ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg:

1. Urząd Gminy Żórawina,
2. Urząd Gminy Marcinowice,
3. Urząd Miasta i Gminy Jelcz Lasko wice,
4. Starostwo Powiatowe Jelenia Góra,
5. Urząd Gminy Oleśnica,
6. Urząd Miejski Bierutów.

Ustalono, że w dniu 15 marca 2022 r. Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli wystosował pismo sygn. NK-KSE.430.3.2022.KL, w którym wskazano, że ze względu na sytuację geopolityczną w przypadku kontroli nierozpoczętych, ujętych w planie kontroli Wojewody Dolnośląskiego, które nie będą realizowane w jednostkach samorządu terytorialnego¹⁴, należy niezwłocznie skierować stosowne pismo do Wydziału Nadzoru i Kontroli z prośbą o sporządzenie aneksu do Planu Kontroli DUW¹⁵. Ustalono, że Wydział Infrastruktury złożył dwa wnioski o dokonanie zmian w Planie Kontroli na 2022 r. do Dyrektora Wydziału

¹⁴ Zgodnie z treścią miała Dyrektora Generalnego DUW z dnia 14 marca 2022 r. z uwagi na dodatkowe obowiązki związane z pomocom uchodźcom z Ukrainy, Wojewoda zdecydował o odstąpieniu od prowadzonych kontroli i nie wszczynanie kolejnych do czasu unormowania się sytuacji.

¹⁵ Na podstawie w §4 ust. 4 Zarządzenia nr 286 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 21 października 2016 r. w sprawie kontroli realizowanych przez Wojewodę Dolnośląskiego.

Kontroli i Nadzoru¹⁶, poprzez wykreślenie wszystkich kontroli dotyczących zadań dofinansowanych z RFRD. Jednocześnie, biorąc pod uwagę powyższe, Wydział Infrastruktury nie zaplanował kontroli w zakresie RFRD na II półroczu 2022 r.

W związku z usunięciem z Planu kontroli DUW na I półroczu 2022 r. wszystkich kontroli dotyczących zadań dofinansowywanych z RFRD, oraz wobec kontynuowania przez Wydział Infrastruktury innych kontroli będących w jego kompetencjach Kontrolowany wyjaśnił, że z uwagi na braki kadrowe zwłaszcza w Oddziale Infrastruktury Technicznej Wydziału Infrastruktury, dokonano analizy zadań kontrolnych i wytypowano obszary o najniższym poziomie uciążliwości dla pracowników ww. Wydziału.

Dodatkowo kontrolowany wyjaśnił, że w roku 2022, przede wszystkim w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości, skupiono się na kontrolach „wewnętrznych” procedur oraz bezpośrednio akt spraw poszczególnych gmin. Analizy te zostały rozpoczęte w 2022 roku i oparte zostały na bezpośrednim, ponownym badaniu poszczególnych akt spraw bezpośrednio przez dyrekcję Wydziału Infrastruktury¹⁷. Tym samym nie można potwierdzić, że Wojewoda Dolnośląski w 2022 r. realizował swoje obowiązki określone w art. 31 ust. 1 ustawy o RFRD.

Kontrolowany zadeklarował, że w roku 2023 zostaną przeprowadzone dodatkowe kontrole kompensacyjne uwzględniające wskazane w planie kontroli na rok 2022 jednostki. Kontrole te zostaną wykonane w II półroczu 2023 roku ze względu na konieczność przygotowania i przeszkolenia pracowników Oddziału Rozwoju i Projektów Strategicznych Biura Wojewody, do realizacji zadań funduszu.

Wobec braku kontroli DUW w 2022 r. weryfikacji poddano wyniki czterech z sześciu kontroli z 2021 r., które zostały ujęte w Rejestrze wystąpień pokontrolnych prowadzonym w DUW oparciu o system EZD¹⁸, w wykazie spraw dotyczących kontroli zewnętrznych Oddziału Infrastruktury Technicznej:

- 1) Przebudowa drogi ul. Kościelec – ul. Kołowa w Nowej Rudzie (Etap I) – Urząd Miejski w Nowej Rudzie, umowa z 2019 r.,
- 2) Remont drogi gminnej w Walimiu – w Gminie Walim, umowa z 2019 r.,
- 3) Remont drogi powiatowej nr 3493 D w Roszczycach na długości 1,257 km – Starostwo Powiatowe w Kłodzku, umowa z 2020 r.,
- 4) Przebudowa drogi gminnej- ul. Kolejowa Wykroty dz. Nr 1028/5 w Gminie Nowogrodziec, umowa z 2019 r.

Kontrole prowadzone były zgodnie z przepisami ustawy o kontroli w administracji rządowej. Wyniki kontroli były pozytywne w związku z powyższym nie w formułowano zaleceń pokontrolnych. Przekazana na potrzeby kontroli dokumentacja zawiera listy sprawdzające w głównej mierze skoncentrowane na obszarze udzielania zamówień publicznych na wykonawcę robót budowlanych, pojedyncze pytania dotyczą zakresu rzeczowego, finansowego oraz obowiązków wynikających z podpisanej umowy o dofinansowanie. Do akt kontroli dołączany był protokół odbioru końcowego robót.

¹⁶ wniosek sygn. IF-IT.430.1.2022.ES z dnia 16 marca 2022 r. oraz 22 kwietnia 2022 r.

¹⁷ Ustalono, że Dyrektor Wydziału Infrastruktury w ramach bieżącego nadzoru nad pracą Wydziału w I kwartale 2022 roku nakazał przeanalizowanie obowiązujących procedur i wzory umów w zakresie zadania realizowanego w Oddziale Infrastruktury Technicznej obejmującego dofinansowania z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Wstępna weryfikacja wykazała, że pracownicy ww. Oddziału w sposób nieprawidłowy przygotowywali dyspozycje wypłat, jak również nie analizowali umów pod kątem zasadności ich wygaszenia z mocy prawa. Wobec stwierdzonych nieprawidłowości podjęto działania zaradcze, m.in. wprowadzono nowy arkusz analizy dokumentacji poprzedzający przygotowanie dyspozycji wypłaty środków.

¹⁸ zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych

Na podstawie przekazanej w toku kontroli dokumentacji czterech zadań kontrolnych DUW z 2021 r., nie można potwierdzić weryfikacji posiadania przez beneficjentów wyodrębnionej księgowości, z uwagi na brak stosownych ustaleń w wystąpieniach pokontrolnych.

Kontrolowany w kwestii dotyczącej prowadzenia ewentualnych kontroli pozaplanowych wyjaśnił, że biorąc pod uwagę zaangażowanie samorządów w organizację pomocy uchodźcom i ich obciążenie dodatkową pracą związaną z realizacją tego zadania a także fakt, iż nie można było przewidzieć dalszego rozwoju sytuacji i potrzeb, jakie mogą się pojawić, w związku z dynamiczną sytuacją na wschodzie Europy w 2022 r. nie realizowano tego rodzaju kontroli. Istotnym czynnikiem było także znaczne zwiększenie ilości prowadzonych zadań zakwalifikowanych do dofinansowania w ramach naborów, analizując rok do roku, przy niezminiającej się ilości zaangażowania etatów przypisanych do obsługi RFRD.

Ustalono, że w *Planie kontroli na I półrocze 2023*, nie zaplanowano żadnych kontroli zadań dofinansowanych z RFRD.

Ocena cząstkowa W DUW kontrole prowadzone były na podstawie ustawy o kontroli w administracji rządowej. Czynności kontrolne prowadzone były na podstawie upoważnienia, zgodnie z zatwierdzonym programem kontroli. W trakcie czynności kontrolnych DUW dokonywał sprawdzenia realizacji przez Beneficjentów postanowień umowy, prawidłowego wykorzystania przyznanego dofinansowania dla zakończonych zadań.

Nie można potwierdzić weryfikacji przez kontrolerów DUW wszystkich obowiązków wynikających z umowy m.in. potwierdzenia posiadania wyodrębnionej księgowości oraz działań informacyjnych.

W 2022 r. Kontrolowany nie zrealizował Planu Kontroli, który został zmieniony w sposób polegający na wykreśleniu wszystkich pierwotnie zaplanowanych zadań dofinansowanych z RFRD.

3.4. Inne ustalenia kontroli

Opis stanu faktycznego

Z dniem 15 stycznia 2022 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych¹⁹.

Zakres dotyczący informowania społeczeństwa o dofinansowaniu zadań wymaga również weryfikacji przez UW. Beneficjenci zostali zobowiązani w umowie o dofinansowanie do podjęcia działań informacyjnych²⁰, dotyczących dofinansowywanych zadań i przekazania dokumentacji zdjęciowej, na dowód powyższych działań, po zakończeniu realizacji zadań. W ramach badanej próby dokumentów ustalono, że w wystąpieniach pokontrolnych prowadzonych kontroli odnotowano fakt ustawienia tablic informacyjnych, nie można tego potwierdzić gdyż nie dołączono dokumentacji fotograficznej, ponadto w protokole z oględzin nie zawarto takiej informacji.

Ustalono, że w kontrolowanym okresie nie wpłynęły do DUW skargi dotyczące

¹⁹ Dz.U. 2021 poz. 2506, dalej rozporządzenie dotyczące działań informacyjnych

²⁰ zgodnie z brzmieniem Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych Dz. u z 2021 r. poz. 953

zadań realizowanych przez Beneficjentów z dofinansowaniem z RFRD.

Ocena cząstkowa Kontrolowany, w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych dokonuje oceny prawidłowości realizacji obowiązków informacyjnych przez Beneficjentów realizujących zadania dofinansowywane ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, niemniej jednak na podstawie badanej dokumentacji nie można tego faktu potwierdzić z uwagi na brak dokumentacji fotograficznej z oględzin oraz stosownego zapisu w protokole z oględzin.

Wnioski i zalecenia pokontrolne

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, mając na uwadze wyjaśnienia złożone przy piśmie nr BW-RPS.002.3.2023 z dnia 12 października 2023 r., w którym Wojewoda Dolnośląski przekazał informację o działaniach podjętych w celu usunięcia uchybień i nieprawidłowości w funkcjonowaniu jednostki oraz dalszego usprawniania jej funkcjonowania, zaleca się: kontynuację wdrażania podjętych zmian oraz wzmocnienie weryfikacji wypełniania, przez pracowników Urzędu, powierzonych zadań;

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

Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 48 ww. ustawy, od niniejszego wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Małgorzata Kuźma

Dyrektor Generalny

Ministerstwa Infrastruktury