



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.5.2.2023

Pan
Mariusz Frankowski
Wojewoda Mazowiecki
Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
pl. Bankowy 3/5
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 13 marca 2024 r.*

P/23/009 – Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych
i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie (dalej też: MUW) pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Mariusz Frankowski, Wojewoda Mazowiecki (dalej też: Wojewoda), od 14 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Tobiasz Bocheński, Wojewoda Mazowiecki, od 18 kwietnia 2023 r. do 13 grudnia 2023 r. – Sylwester Dąbrowski, I Wicewojewoda Mazowiecki, od 1 do 17 kwietnia 2023 r. ¹ , – Konstanty Radziwiłł, Wojewoda Mazowiecki, od 25 listopada 2019 r. do 31 marca 2023 r., <p style="text-align: right;">(akta kontroli: tom I str. 3-9, 500-503)</p> |
| Zakres przedmiotowy kontroli | 1. Utrzymanie lub wzmocnienie potencjału dochodowego jednostek samorządu terytorialnego. 2. Wyrównywanie różnic w potencjale dochodowym jednostek samorządu terytorialnego. |
| Okres objęty kontrolą | Od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów i danych porównawczych z okresów wcześniejszych. |
| 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 Budżetu i Finansów |
| Kontrolerzy | 1. Marcin Borowiec, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/65/2023 z dnia 8 sierpnia 2023 r., 2. Edyta Prędką, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/61/2023 z dnia 10 lipca 2023 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli: t. I str. 1-2)</p> |

¹ Na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190) oraz § 4 ust. 3 Statutu Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, nadanego zarządzeniem nr 928 Wojewody Mazowieckiego z dnia 11 grudnia 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 13018, ze zm.), w myśl których jeżeli wojewoda nie pełni obowiązków służbowych, zakres zastępstwa I wicewojewody, rozciąga się na wszystkie kompetencje wojewody.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda Mazowiecki w okresie od 1 stycznia 2020 r. do dnia 15 grudnia 2023 r. uczestniczył w procesach wsparcia finansowego jednostek samorządu terytorialnego przez państwo na podstawie przyznanych Wojewodzie kompetencji, uprawnień i powierzonych zadań, wynikających z aktów prawa powszechnie obowiązującego, regulujących te procesy, oraz z poleceń innych organów administracji rządowej.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości związane były z wystąpieniem przez Wojewodę Mazowieckiego o środki z rezerwy ogólnej dla sześciu jednostek samorządu terytorialnego (dalej też: jst) na dofinansowanie realizowanych przez nie dziewięciu zadań drogowych, mimo że we wnioskach tych nie podano nadzwyczajnych okoliczności uzasadniających dofinansowanie ww. zadań z tej rezerwy, co powinno skutkować negatywną opinią ich dofinansowania. Jednostki te mogły się ubiegać o środki z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg⁴ (dalej też: RFRD), utworzonego specjalnie w celu finansowania tego typu zadań. Takie działania Wojewody doprowadziły do nierównego traktowania jst, gdyż część jednostek otrzymywała środki na zadania drogowe bez konieczności stosowania trybu konkursowego i poddania wniosku pod ocenę komisji według obiektywnych kryteriów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Utrzymanie lub wzmocnienie potencjału dochodowego jst

Opis stanu faktycznego

1.1. Utrzymanie lub wzmocnienie potencjału dochodowego jst w wyniku wypłaty środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Mazowiecki uczestniczył w procesie przyznania jst środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (dalej także: RFIL) na zadania inwestycyjne (inwestycje bądź zakupy inwestycyjne). Uczestnictwo to wynikało m.in. z § 6 ust. 1, 2a, 2b i 4 uchwały nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego⁶ (dalej też: uchwała nr 102).

(akta kontroli: t. III str. 319-561)

W przypadku dwóch naborów Wojewoda Mazowiecki przekazał wnioski, złożone przez jst za jego pośrednictwem, Prezesowi Rady Ministrów (dalej także: PRM). Dotyczyło to:

a) naboru przeprowadzonego w dniach 27 lipca – 10 sierpnia 2020 r. w trybie pozakonkursowym, w którym gminy i powiaty składały wnioski zawierające informacje o wysokości wnioskowanej kwoty, numer swojego rachunku bankowego i zobowiązanie się do wykorzystania otrzymanych środków na wydatki majątkowe. W wyniku tego naboru, jst złożyły do MUW 351 wniosków na łączną kwotę 657 780,1 tys. zł. Wnioski te Wojewoda przekazał 14 sierpnia 2020 r. Prezesowi Rady

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

⁴ Do 30 grudnia 2020 r. Fundusz Dróg Samorządowych. Ustawą z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustawy (Dz. U. poz. 2338), zmieniono m.in. tytuł ustawy, a tym samym nazwę funduszu na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg.

⁵ 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.

⁶ M.P. z 2022 r. poz. 22.

Ministrów. Środki we wnioskowanych kwotach zostały przez Wojewodę Mazowieckiego wypłacone beneficjentom do 4 września 2020 r.

(akta kontroli: t. III str. 319-369)

b) naboru przeprowadzonego w dniach 24 sierpnia - 30 września 2020 r. w trybie konkursowym, dotyczącego dofinansowania zadań o charakterze inwestycyjnym. W odpowiedzi na ogłoszenie Prezesa Rady Ministrów skierowane do jst, samorządy złożyły do MUW 1075 wniosków na łączną kwotę 7 881 261,6 tys. zł. Do końca września 2020 r. Wojewoda Mazowiecki przekazał te wnioski PRM, a następnie 7 grudnia 2020 r. Prezes Rady Ministrów przekazał Wojewodzie Mazowieckiemu wykaz 197 wniosków, które zostały pozytywnie rozpatrzone i uzyskały wsparcie w kwocie 493 367,5 tys. zł. Przyznane środki zostały przekazane przez Wojewodę Mazowieckiego beneficjentom do 23 grudnia 2020 r.

(akta kontroli: t. III str. 370-417)

W przypadku dwóch kolejnych naborów wniosków o wsparcie środkami z RFIL Wojewoda Mazowiecki został zobowiązany do dokonania ich oceny oraz do przekazania Prezesowi Rady Ministrów listy rekomendowanych wniosków. Dotyczyło to:

c) naboru przeprowadzonego w dniach 9-28 grudnia 2020 r. dla gmin, powiatów i województw na wsparcie realizowanych przez nie projektów inwestycyjnych, których wartość kosztorysowa wyniosła co najmniej 400 tys. zł. W odpowiedzi na ogłoszenie Prezesa Rady Ministrów, jst złożyły do MUW 896 wniosków na łączną kwotę 3 827 322,2 tys. zł. Spośród nich 633 wniosków na kwotę 2 927 108,7 tys. zł oceniono jako spełniające kryteria formalne, a w przypadku 244 wniosków na kwotę 865 911,9 tys. zł stwierdzono uchybienia. Wnioski te podlegały w MUW ocenie merytorycznej. Jako „bardzo istotne” oceniono 299 wniosków, a jako „istotne” – 578 wniosków. W przypadku 19 wniosków na kwotę 34 301,6 tys. zł, nie dokonano ich oceny merytorycznej, gdyż nie spełniały wymogów formalnych określonych w uchwale nr 102. W dniu 8 stycznia 2021 r. Wojewoda Mazowiecki przekazał Prezesowi Rady Ministrów zestawienie wszystkich złożonych wniosków, wraz z wynikami dokonanych ocen, w tym 877 wniosków na kwotę 3 793 020,6 tys. zł wnioskowanego wsparcia rekomendowanych przez Wojewodę na podstawie § 6 ust. 2b uchwały nr 102. Pismem z 30 marca 2021 r. PRM, po uzyskaniu rekomendacji Komisji, przekazał Wojewodzie do realizacji wykaz 163 wniosków, które uzyskały wsparcie na kwotę 227 199,1 tys. zł. Wojewoda przekazał jst środki w dniu 2 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli: t. III str. 418-502)

d) naboru przeprowadzonego w dniach 30 grudnia 2020 r. - 12 lutego 2021 r. dla gmin, w których funkcjonowały zlikwidowane przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, z przeznaczeniem na inwestycje i zakupy inwestycyjne. Do MUW złożono 354 wnioski na łączną kwotę 504 088,9 tys. zł, z czego 316 wniosków na kwotę 436 552,8 tys. zł zostały ocenione pod względem formalnym jako poprawne. W przypadku 38 wniosków uznano, że nie spełniają wymogów formalnych określonych dla RFIL, dlatego nie dokonano ich oceny merytorycznej. Listy ocenionych formalnie i merytorycznie wniosków Wojewoda Mazowiecki przekazał do PRM 25 lutego 2021 r. W związku z przekazaną przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji prośbą o wskazanie kluczowych wniosków o dofinansowanie, Wojewoda Mazowiecki przekazał ponownie do PRM w dniu 6 maja 2021 r. listę 316 wniosków, wskazując 54 jako „bardzo istotne”, a 262 jako „istotne”.

(akta kontroli: t. III str. 503-552)

Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu, w swoim oświadczeniu przedłożonym w kontroli P/22/007 – *Realizacja zadań finansowych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*⁷ wskazała, że ocena Wojewody nie była wiążąca dla Komisji⁸ oraz że w procesie przyznawania środków z RFIL rola Wojewody sprowadzała się *de facto* do pośredniczenia w przekazaniu wniosków. Tym samym dla oceny procesu przyznawania środków z RFIL nie był istotny ani przyjęty przez Wojewodę sposób dokonywania oceny, ani jej wynik.

(akta kontroli: t. III str. 608-609)

NIK stwierdziła w wyżej wymienionej kontroli, że ze względu na nieudokumentowanie przez MUW procesu organizacji zadań związanych z oceną wniosków złożonych w naborach wymienionych w pkt c) i d) nie było możliwe ustalenie przebiegu wyboru wniosków. Wskazała, że działania MUW były nietransparentne i nie gwarantowały zachowania obiektywizmu przy ocenie wniosków. W związku z powyższym NIK odstępuje w niniejszej kontroli od oceny tego procesu.

Pismem z 11 czerwca 2021 r. PRM przekazał Wojewodzie do realizacji wykaz pozytywnie rozpatrzonych 33 wniosków, które uzyskały wsparcie na kwotę 19 626,5 tys. zł. Wojewoda przekazał jst środki w dniu 17 czerwca 2021 r.

(akta kontroli: t. III str. 553-561)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie w niniejszej kontroli nie stwierdzono nowych nieprawidłowości .

1.2. Utrzymanie lub wzmocnienie potencjału dochodowego jst w wyniku wypłaty środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa

Według stanu na 11 sierpnia 2023 r., jst od początku 2020 r. złożyły do Wojewody 278 wniosków w sprawie przyznania dotacji ze środków z rezerwy ogólnej na realizację zadań własnych jst, w tym 180 wniosków dotyczyło zakupu masztów i flag oraz ich instalacji w ramach Projektu "Pod Biało-Czerwoną". Wnioski na realizację tego projektu zostały złożone w marcu i w pierwszych dniach kwietnia 2022 r. Łączna wartość środków, o jakie wnioskowały jst, wyniosła 1356,6 tys. zł. Z 180 wniosków Wojewoda zarekomendował pozytywnie 176 wniosków o łącznej wartości 1333,6 tys. zł.

Cztery wnioski w sprawie przyznania środków w ramach Projektu "Pod Biało-Czerwoną" o łącznej wartości 23 tys. zł nie uzyskały pozytywnej rekomendacji Wojewody gdyż:

- dwa z nich zostały złożone po terminie określonym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM)⁹,
- jeden wniosek został złożony przez gminę¹⁰, która nie mogła ubiegać się o środki z tego projektu,
- jeden wniosek został wycofany¹¹.

Po wystąpieniu przez Wojewodę o przyznanie środków z rezerwy ogólnej na dotacje celowe dla jst w związku z zakwalifikowaniem do udziału projekcie w „Pod Biało-Czerwoną” swój wniosek wycofała jedna gmina¹², informując Wojewodę o rezygnacji z realizowanego zadania.

⁷ Wystąpienie pokontrolne z 15 grudnia 2022 r., nr LWA.410.017.01.2022

⁸ Dotyczy Komisji powołanej przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie § 9 ust. 1 uchwały nr 102.

⁹ Gmina Boboszewo, gmina miejska Sokółów Podlaski.

¹⁰ Gmina wiejska Garwolin nie spełniła warunków formalnych uzyskania dotacji.

¹¹ Gmina Mokobody.

¹² Gmina Pruszków.

Dofinansowanie w formie dotacji w ramach Projektu "Pod Biało-Czerwoną" o łącznej wartości 1 325,6 tys. zł uzyskało 175 jst. Maksymalna wysokość udzielonej dotacji wynosiła 8 tys. zł.

Z pozostałych 98 wniosków złożonych przez 53 jednostki na inne zadania Wojewoda pozytywnie zarekomendował 59 wniosków na kwotę 123 813,9 tys. zł.

Przedmiotem wskazanych 59 wniosków było dofinansowanie realizacji następujących zadań własnych jst (w nawiasach liczba wniosków; łączna wartość tych wniosków):

- inwestycje związane z budową/przebudową dróg (12; 49 502,7 tys. zł),
- zakup wyposażenia/aparatury dla placówek ochrony zdrowia (18; 34 394,6 tys. zł),
- inwestycje budowlane w placówkach oświatowych (13; 22 684,1 tys. zł),
- inwestycja budowlana w placówce ochrony zdrowia (jeden; 10 000 tys. zł),
- inwestycje wodno-kanalizacyjne/oczyszczanie ścieków (siedem; 4 471,1 tys. zł),
- zakup środków trwałych dla jednostek podległych (dwa; 638,4 tys. zł),
- zakup pojazdów dla jednostek ochotniczych straży pożarnych (trzy; 304,4 tys. zł),
- inne inwestycje samorządowe (trzy; 1 818,6 tys. zł).

Wartość środków wnioskowanych przez poszczególne jst w każdym przypadku była zgodna z kwotami rekomendowanymi KPRM przez Wojewodę.

Z 59 wniosków złożonych przez Wojewodę, KPRM pozytywnie rozpatrzyła 23 wnioski o łącznej wnioskowanej wartości 47 699,8 tys. zł, przekazując na ich realizację środki z rezerwy ogólnej w łącznej wysokości 46 773,1 tys. zł. W przypadku trzech z 23 wniosków KPRM przekazała dotacje w kwotach łącznie o 926,7 tys. zł niższych niż wnioskowały jst¹³.

Pozostałe 36 wniosków przekazanych do KPRM nie uzyskało dofinansowania, z czego w czterech przypadkach¹⁴ wnioski wycofały same jst.

Z 98 wniosków przekazanych Wojewodzie przez jst 39 wniosków nie uzyskało pozytywnej rekomendacji Wojewody, dlatego wnioski te nie zostały przekazane do KPRM celem ich dalszego procedowania. Wnioski nie zostały rozpatrzone pozytywnie przez Wojewodę z następujących powodów (w nawiasach liczba wniosków; łączna wartość tych wniosków):

- złożone wnioski nie mogły być rozpatrzone z przyczyn formalnych (dziewięć; 23 334,4 tys. zł), gdyż m.in.:
 - jst nie mogła zabezpieczyć wkładu własnego na realizację zadania,
 - na dofinansowanie zadania zostało przyznane wsparcie finansowe z budżetu Unii Europejskiej,
 - korekta wniosku została złożona przez jst za późno, wobec czego nie było możliwości zachowania ustawowego terminu na przyznanie wsparcia finansowego,
 - korekta wniosku została złożona po ustawowym terminie na przyznanie dotacji,
 - wniosek został złożony na następny rok budżetowy,
 - korekta wniosku złożona tuż przed ustawowym terminem na przyznanie dotacji zawierała niespójności, które uniemożliwiły dalsze procedowanie wniosku,
 - Wojewoda nie był organem właściwym dla rozpatrywania wniosku,
 - jst wnioskowała o środki na zadanie zakończone,
- nie zakończyła się jeszcze procedura rozpatrywania wniosków złożonych przez jst do Wojewody w 2023 r., m.in. z powodu oczekiwania na odpowiedzi jst w sprawie

¹³ Gmina Grodzisk Mazowiecki uzyskała dotację niższą o 86 275,00 zł, Gmina Nur o 425 429,00 zł, Powiat Węgrowski o 414 952,00 zł od wysokości wnioskowanej.

¹⁴ Trzy wnioski Powiatu Lipskiego w sprawie dofinansowania w łącznej wysokości 978 058,00 zł oraz Gmina Siedlce wniosek na 60 000,00 zł.

uwag Wojewody zgłoszonych do wniosków i możliwości złożenia korekt wniosków o środki z rezerwy ogólnej (osiem; 14 235,6 tys. zł, dwa wnioski bez wskazania kwoty wnioskowanej),

- jst nie złożyły wymaganych przez Wojewodę korekt wniosków (11; 11 011,4 tys. zł),
- jst wycofały wnioski, zrezygnowały z inwestycji lub z ubiegania się o dofinansowanie (pięć; 8 311,8 tys. zł, dwa wnioski; bez wskazania kwoty wnioskowanej),
- Wojewoda przekazał jst informacje o możliwości dofinansowania oraz formularze wniosków o udzielenie dotacji, ale jst ich nie złożyły (dwa; w tym jeden wniosek na 150 tys. zł, drugi wniosek bez wskazania kwoty wnioskowanej).

Do kontroli wybrano 18 wniosków jst w sprawie udzielenia dotacji ze środków rezerwy ogólnej:

- 12 z pozytywną rekomendacją Wojewody o udzielenie dotacji w łącznej wysokości 51 505,3 tys. zł¹⁵,
- sześć bez rekomendacji Wojewody w łącznej wysokości 23 477,8 tys. zł¹⁶.

Wnioski w sprawie udzielenia dotacji ze środków rezerwy ogólnej były składane przez jst bezpośrednio do Wojewody lub były przekazywane do Wojewody za pośrednictwem KPRM.

Proces weryfikacji wniosków w ww. sprawach był wykonywany przez pracowników Wydziału Transportu i Rozwoju Regionalnego MUW (wcześniej Wydział Rozwoju Regionalnego MUW oraz Biuro Rozwoju i Inwestycji MUW – dalej WTiRR). Samorządy składały do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego wnioski na formularzach opracowanych przez WTiRR. Po przekazaniu w 2021 r. wytycznych KPRM w sprawie procedowania wniosków o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa, w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim odpowiednio zmodyfikowano wzór wniosku.

Wnioski, które wpłynęły do Wojewody, wymagały korekt ze strony jst m.in. w zakresie doprecyzowania zakresu rzeczowego zadań, ich uzasadnienia, harmonogramu realizacji, zgodności z projektami wykonawczymi, kalkulacji kosztów, a także zabezpieczenia odpowiedniej wysokości środków własnych jst na realizację planowanych inwestycji i zakupów środków trwałych.

Działania podejmowane przez Wojewodę w zakresie weryfikacji wniosków jst miały na celu zapewnienie formalno-prawnej i rachunkowej zgodności tych wniosków z załączonymi do nich dokumentami i z przepisami powszechnie obowiązującego prawa. W badanej próbie nie stwierdzono przypadków przewlekłego rozpatrywania wniosków przez Wojewodę. W przypadkach, gdy procesy te wydłużały się, było to spowodowane niewłaściwym przygotowaniem wniosków i koniecznością ich poprawiania, dostarczania nowych dokumentów. Wojewoda występował także do właściwych organów o opinie w sprawie planowanych zadań realizowanych przez jst i bez zwłoki przekazywał wnioski do KPRM celem ich dalszego procedowania.

Kryterium dochodowe jst lub ich sytuacja finansowa nie były brane przez Wojewodę pod uwagę w procesie rozpatrywania wniosków o dofinansowanie zadań ze środków rezerwy ogólnej. Takich kryteriów KPRM nie wskazała też w wytycznych z 2021 r.

¹⁵ Wnioski z 2023 r. – Powiat Radomski (6400 tys. zł), z 2022 r. – Powiat Garwoliński (7909,7 tys. zł), Powiat Węgrowski (6800 tys. zł), Gmina Joniec (399,5 tys. zł), z 2021 r. – Powiat Garwoliński (7669,8 tys. zł), Powiat Radomski (4220,4 tys. zł), Powiat Pruszkowski (3995,2 tys. zł), Gmina Jednorozec (741,5 tys. zł), z 2020 r. – Miasto Ząbki (5000 tys. zł), Gmina Grodzisk Mazowiecki (3000 tys. zł), Miasto Otwock (3943,7 tys. zł), Gmina Nur (1425,4 tys. zł).

¹⁶ Wnioski z 2023 r. – Powiat Płoński (7198,8 tys. zł), Miasto i Gmina Serock (7144,2 tys. zł), z 2022 r. – Powiat Sochaczewski (5000 tys. zł), Powiat Sokołowski (1425,8 tys. zł), z 2021 r. – Miasto Sochaczew (209 tys. zł), z 2020 r. – Miasto Ostrołęka (2500 tys. zł).

w sprawie procedowania wniosków o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Wnioski jst rozpatrywane były jednorodnie, a podejmowane przez Wojewodę Mazowieckiego decyzje były zgodne z rekomendacjami pracowników WTIRR.

W MUW nie została ustalona procedura wnioskowania przez jst o dotacje celowe ze środków z rezerwy ogólnej. Wojewoda nie opublikował informacji, w jakich sytuacjach jst mogą się o takie środki ubiegać. MUW co roku opracowywał wzory wniosków jst o udzielenie dotacji ze środków budżetu państwa, ale wnioski te nie były ogólnie dostępne, w tym nie były zamieszczane na stronie internetowej MUW.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli MUW powinien opublikować na stronie internetowej podstawowe informacje skierowane do jst, wskazujące co najmniej sposób procedowania wniosków o udzielenie dotacji ze środków budżetu państwa, ustawowe terminy, podstawowe kryteria ich rozpatrywania (np. wysokość wkładu własnego i jego zabezpieczenie w budżecie jst, zawartość treści uzasadnienia wniosku, obowiązkowe zgody i opinie właściwych organów), a także listę podstawowych dokumentów, jakie należy dołączyć do wniosku. Zasadne w ocenie NIK jest także zamieszczanie na stronie internetowej MUW wzorów aktualnych wniosków o udzielenie dotacji ze środków budżetu państwa, a także informacji o najczęściej występujących błędach w składanych przez jst wnioskach. Takie działania wpłynęłyby na ograniczenie czasu procedowania w MUW wniosków o udzielenie dotacji ze środków budżetu państwa.

Jednostki samorządu terytorialnego, kierując do Wojewody wnioski o dotacje z rezerwy ogólnej, głównie jako podstawę prawną ubiegania się o dotację wskazywały art. 20a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁷.

Według wytycznych KPRM z 2021 r. w sprawie procedowania wniosków o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa, wnioskodawcy, określając harmonogram rzeczowo-finansowy zadań, powinni mieć na uwadze, że rezerwa ogólna, „co do zasady, przeznaczana jest na zadania przyszłe, nagłe i nieprzewidziane, a tym samym niemożliwe do zaplanowania w budżecie jednostki”. Wytyczne te zostały zamieszczone przez Wojewodę we wzorze wniosku o udzielenie dotacji ze środków budżetu państwa, jaki wypełniały jst. W badanej próbie wniosków nie stwierdzono jednak, że planowane zadania miały charakter nadzwyczajny czy nagły. Jst ubiegały się o dofinansowanie z rezerwy ogólnej budżetu państwa, gdyż poszukiwały alternatywnych, dodatkowych źródeł finansowania dla realizowanych inwestycji i zakupów. Zdarzało się, że w czasie rozpatrywania wniosku o środki z rezerwy ogólnej otrzymywały dofinansowanie z innego źródła.

Przykładowo w przypadku zadania realizowanego przez Powiat Radomski w 2023 r. polegającego na zakupie specjalistycznej aparatury medycznej dla SPZZOZ w Pionkach im. Lecha i Marii Kaczyńskich - Pary Prezydenckiej powiat wycofał z KPRM pozytywnie zaopiniowany przez Wojewodę wniosek o dofinansowanie z rezerwy ogólnej, wskazując, że środki na finansowanie zostały pozyskane z rezerwy strategicznej.

(akta kontroli: t. IV str. 1-80)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wojewoda Mazowiecki wnioskował, nie opiniując negatywnie, do Prezesa Rady Ministrów o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa na dofinansowanie dziewięciu zadań drogowych realizowanych przez sześć jst, mimo że we wnioskach tych nie podano nadzwyczajnych okoliczności uzasadniających dofinansowanie tych zadań

¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1259, ze zm.

z rezerwy ogólnej. Umożliwiło to pominięcie ścieżki naborów konkursowych o dofinansowanie tych zadań z RFRD.

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że część jednostek samorządu terytorialnego wnioskowało do Wojewody Mazowieckiego o udzielenie dotacji ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa na dofinansowanie realizowanych przez nie zadań drogowych. W uzasadnieniach tych wniosków jst wskazywały na:

- brak pewności otrzymania środków z RFRD z uwagi na odległe miejsce na liście zadań zakwalifikowanych do dofinansowania, niegwarantujące otrzymania środków¹⁸,
- nieotrzymanie dofinansowania ze środków RFRD, pomimo złożenia wniosku¹⁹,
- ubieganie się o środki z RFRD na inny odcinek kompleksowo modernizowanej drogi²⁰,
- długie oczekiwanie na środki z RFRD²¹,
- ograniczenie liczby wniosków możliwych do złożenia w ramach danego naboru o dofinansowanie środkami RFRD²².

Samorządy wskazywały też, że przed wystąpieniem o dofinansowanie zadania drogowego ze środków rezerwy ogólnej nie wnioskowały o środki z RFRD²³.

(akta kontroli: t. III str. 69-215)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wnioskowanie przez Wojewodę z rekomendacją o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa na dofinansowanie ww. zadań stwarzało możliwość omijania przez wnioskujące jednostki konkursowego trybu pozyskiwania tych środków.

Dyrektor Wydziału Kontroli MUW poinformował, że w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim dokonywano weryfikacji wniosków jst o dofinansowanie z rezerwy ogólnej pod względem formalno-prawnym i rachunkowym, a nie pod kątem celowości finansowania zadań z tej rezerwy. Podał, że przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴ (art. 126, art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. c i f, art. 128, art. 132 ust. 2 pkt 6, art. 140 ust. 1, art. 155) i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa²⁵, dają możliwość dotowania zadań jst. Żaden z przywołanych przepisów, w szczególności dotyczących rezerwy ogólnej budżetu państwa, nie przewiduje ograniczenia możliwości dofinansowania zadań środkami budżetu państwa do zadań własnych jst, które spełniałyby określone przez organy administracji rządowej kryteria. Takie zawężenie mogłoby być skuteczne jedynie w przypadku ustanowienia odpowiednich uregulowań ustawowych lub aktów wykonawczych.

(akta kontroli: t. IV str. 68-76)

¹⁸ Wniosek Powiatu Garwolińskiego z 2021 r. o dofinansowanie przebudowy drogi powiatowej nr 1314W Parysów-Puznówka-Jaźwiny do drogi nr 805 w KM 0+484 – 5+998,

¹⁹ Wniosek Powiatu Garwolińskiego z 2022 r. o dofinansowanie przebudowy drogi powiatowej nr 1314W Parysów-Puznówka-Jaźwiny do drogi nr 805 w KM 0+484 – 5+998,

²⁰ Wniosek Powiatu Węgrowskiego z 2021 r. o dofinansowanie rozbudowy drogi powiatowej nr 4248W Cierpięta – Grębków – Wyszaków na odcinku Żarnówka – Grębków.

Wniosek Powiatu Węgrowskiego z 2022 r. o dofinansowanie przebudowy drogi powiatowej nr 4244W Wierzbno – Karczewiec w miejscowości Wierzbno.

Wniosek Powiatu Płońskiego z 2021 r. o dofinansowanie przebudowy drogi powiatowej nr 3069W Trębki – Kamienica -Strzembowo – do drogi nr 570 na odcinku od kom0+000 do kom1+060 o długości 1060 m.

²¹ Wniosek Powiatu Węgrowskiego z 2021 r. o dofinansowanie przebudowy drogi powiatowej nr 4233W Miedzna – Wola Orzeszowska – granica powiatu.

²² Wniosek Miasta Otwock z 2023 r. o dofinansowanie poprawy dostępności komunikacyjnej regionu poprzez przebudowę drogi gminnej nr 270603W – ul. Armii Krajowej w miejscowości Otwock.

²³ Wniosek Gminy Tarczyn z 2022 r. o dofinansowanie przebudowy drogi gminnej ulicy Granicznej w miejscowości Jeżewice.

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 473.

Zdaniem NIK, Wojewoda, jako organ wnioskujący do Prezesa Rady Ministrów o środki z rezerwy ogólnej, powinien aktywnie uczestniczyć w rozpatrywaniu tych wniosków, zwracając uwagę nie tylko na kwestie formalne, ale również na celowość dofinansowania zadania z ww. rezerwy. Wsparciem dla takich działań powinny być szczegółowe wytyczne KPRM. Według tych wytycznych z 2021 r. w sprawie procedowania wniosków o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa wnioskujący, określając harmonogram rzeczowo-finansowy zadań, powinni mieć na uwadze, że rezerwa ogólna, „co do zasady, przeznaczana jest na zadania przyszłe, nagłe i nieprzewidziane, a tym samym niemożliwe do zaplanowania w budżecie jednostki”. NIK co prawda zauważa, że wytyczne te są mało szczegółowe, a ponadto nie wskazują sytuacji finansowej jst jako kryterium oceny zasadności występowania o środki z rezerwy ogólnej. Jednakże nawet przy tak ogólnych wytycznych nie powinno dochodzić do sytuacji, w których jst otrzymują dofinansowanie zadań drogowych z rezerwy ogólnej, pomijając możliwość ubiegania się o środki z RFRD lub uzyskując takie wsparcie poza kolejnością. Jeżeli istnieje możliwość dofinansowania określonego zadania z innych źródeł niż rezerwa ogólna, to jst powinny korzystać z tych źródeł, a nie z finansowania środkami tej rezerwy.

Wojewoda Mazowiecki, wnioskując o środki z rezerwy ogólnej na dofinansowanie zadań drogowych, w nierówny sposób potraktował jednostki ubiegające się o środki na te zadania.

W wyniku naboru ogłoszonego 10 lipca 2020 r. na dofinansowanie w 2021 r. środkami z RFRD budowy (rozbudowy), przebudowy lub remontu dróg gminnych lub powiatowych wraz z ich skrzyżowaniami oraz skrzyżowaniami z innymi drogami, w MUW sporządzono listy zadań gminnych i powiatowych przewidzianych do dofinansowania z tego funduszu. Część zadań, niżej ocenionych przez komisję konkursową, znalazła się na liście rezerwowej. Wojewoda Mazowiecki w 2021 r. wystąpił do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o dofinansowanie środkami rezerwy ogólnej budżetu państwa jednego z zadań, które znalazło się na dalszym miejscu na liście rezerwowej, pomijając w ten sposób rozstrzygnięcia naboru.

Jak ustalono, Powiat Garwoliński wnioskujący w powyższym naborze o dofinansowanie zadania *Przebudowa drogi powiatowej nr 1314W Parysów-Puznówka-Jaźwiny - do drogi Nr 805 w km 0+484-5+998*, złożył również w dniu 30 lipca 2021 r. do Wojewody Mazowieckiego wniosek o udzielenie dotacji celowej na podstawie art. 20a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W uzasadnieniu wniosku powiat wskazał m.in., że umieszczenie przedmiotowego zadania na liście rezerwowej na pozycji 23 nie daje żadnych szans na uzyskanie dofinansowania ze środków RFRD. Odpowiadając pozytywnie na wniosek powiatu, Wojewoda Mazowiecki zwrócił się 12 lipca 2021 r. do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa na dofinansowanie przedmiotowego zadania. Wniosek w tej sprawie został ponownie złożony 14 czerwca 2022 r.²⁶ Prezes Rady Ministrów przyznał wnioskowane środki z rezerwy ogólnej 2 sierpnia 2022 r.²⁷ Warto dodać, że w 2021 r. ww. zadanie, w wyniku zmian na liście rezerwowej, znalazło się na niej ostatecznie na miejscu dziewiątym.

(akta kontroli: t. I str. 143-225, t. III str. 117-139)

²⁶ Wniosek Wojewody Mazowieckiego z 14 czerwca 2022 r., został zaktualizowany 29 września 2022 r., tj. po przyznaniu przez Prezesa Rady Ministrów środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa, z powodu aktualizacji zakresu rzeczowego zadania, harmonogramu jego realizacji i kalkulacji kosztów.

²⁷ Zarządzenie nr 231 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2022 r. w sprawie przyznania Wojewodzie Mazowieckiemu, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem dla Powiatu Garwolińskiego na realizację zadania pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1314W Parysów – Puznówka – Jaźwiny – do drogi Nr 805 w km 0+484 – 5+998”.

Jak wynika z informacji Dyrektora Wydziału Kontroli MUW, wnioski składane przez jst o dofinansowanie środkami z RFRD rozpatrywane są na podstawie przepisów ustawy o RFRD²⁸, z uwzględnieniem enumeratywnie wymienionych w art. 24 ust. 1 – 1b aspektów, a nie w kontekście tego, czy wymagają bezwzględnego wsparcia finansowego ze strony rządu. Wobec powyższego należy stwierdzić, że przedsięwzięcie objęte wnioskiem nie uzyskało wystarczającej liczby punktów, aby znaleźć się na tzw. liście podstawowej. Ponadto należy zauważyć, że w myśl art. 24 ust. 6 ustawy o RFRD, obie listy są listami zadań rekomendowanych do dofinansowania, przy czym na liście podstawowej umieszcza się zadania, dla których w związku z dokonaną oceną starczyło środków przyznaných na województwo. Umieszczenie na liście rezerwowej nie oznacza, że zadanie nie powinno być wsparte środkami z RFRD, a jedynie, że nie starczyło na nie środków w ramach przyznanego limitu.

Ponadto Dyrektor Wydziału Kontroli MUW podał, że w przypadku wnioskowania o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa w 2021 r. na powyższe zadania, wniosek złożony przez powiat w ramach RFRD był jeszcze procedowany, wobec czego Wojewoda nie wiedział, czy zadanie będzie objęte dofinansowaniem z RFRD w 2022 r. Poinformował, że Wojewoda wystąpił do PRM z wnioskiem o udzielenie dotacji z rezerwy ogólnej na omawiane zadanie, ponieważ powiat złożył stosowny wniosek, a zadanie nim objęte było zgodne z zasadami udzielania dotacji z rezerwy ogólnej. Wskazał też, że w przypadku ośmiu zadań, które znalazły się na tzw. liście rezerwowej nad zadaniem *Przebudowa drogi powiatowej nr 1314W Parysów-Puznówka-Jaźwiny - do drogi Nr 805 w km 0+484-5+998*, właściwe samorządy nie złożyły stosownych wniosków o środki z rezerwy ogólnej, dlatego Wojewoda nie mógł ich procedować.

(akta kontroli: t. III str. 53-56, 61-62)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wystąpienie Wojewody Mazowieckiego o środki z rezerwy ogólnej na dofinansowanie przedmiotowego zadania, które w wyniku oceny dokonanej przez Komisję zostało umieszczone na liście zadań na pozycji niegwarantującej dofinansowania środkami RFRD z uwagi na ograniczoną ich wielkość, stworzyło sytuację nierównego potraktowania jst znajdujących się na tej liście. Takie postępowanie zaprzecza idei formy konkursu, w którym jst ubiegają się o dofinansowanie realizowanych przez siebie zadań drogowych, podlegających ocenie specjalnie powołanej w tym celu Komisji. Inne zadania, znajdujące się wyżej na liście rezerwowej w momencie wnioskowania o środki przez Powiat Garwoliński, nie zostały wsparte przez Wojewodę wystąpieniem o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa w celu ich dofinansowania. Wojewoda nie informował tych jednostek o możliwości ubiegania się o dofinansowanie wnioskowanych zadań z rezerwy ogólnej. Należy zwrócić uwagę, że w świetle § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa, to wojewoda wnioskuje o środki z rezerwy ogólnej i to on, a nie jst, jest inicjatorem tego procesu. Wystąpienie zatem o środki z rezerwy ogólnej na dofinansowanie zadań, które zostały wyżej sklasyfikowane od przedmiotowego zadania zgłoszonego przez Powiat Garwoliński a nie otrzymały dofinansowania środkami z RFRD, nie wymaga koniecznej inicjatywy jst w tym zakresie. Wojewoda mógł wystąpić o dofinansowanie w porozumieniu z jst.

Zdaniem NIK, dofinansowanie zadań drogowych z pominięciem naboru rozstrzyganego w trybie konkursowym umożliwia preferencyjne traktowanie zadań, które w przypadku poddania wniosków pod ocenę komisji mogłyby nie otrzymać dofinansowania ze względu na zbyt niską ocenę z porównaniu z innymi zadaniami. Z tego względu, poza uzasadnionymi, nagłymi przypadkami, taka ścieżka

²⁸ Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz. U. z 2023 r. poz. 1983).

procedowania o środki na zadania drogowe nie powinna być możliwa do stosowania jako alternatywa wobec ścieżki konkursowej. Dotyczy to zarówno zadań znajdujących się na liście rezerwowej do dofinansowania z RFRD, jak i zadań, które do naboru nie zostały zgłoszone, gdyż zdaniem NIK wnioskujące jst liczyły na preferencyjne potraktowanie względem innych jednostek ubiegających się o środki w trybie konkursowym.

1.3. Utrzymanie lub wzmocnienie potencjału dochodowego jst w wyniku wypłaty środków z innych tytułów

Opis stanu faktycznego

Wojewoda Mazowiecki w okresie objętym kontrolą uczestniczył również w procesie przyznawania jst innych, niż wyżej wymienione, form wsparcia finansowego. Działania Wojewody, zgodnie z dyspozycjami organów udzielających wsparcia, polegały na pozyskiwaniu od jst informacji o potrzebie ich wsparcia i przekazaniu tej informacji do właściwych organów. Dotyczyło to:

- wsparcia jst realizujących zadania z zakresu pomocy społecznej, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 3, art. 19 pkt 10 oraz art. 21 pkt 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁹, oraz wsparcia w celu przeciwdziałania skutkom rozprzestrzeniania się wirusa SARS-Cov-2 w domach pomocy społecznej. W latach 2021-2022 jednostkom samorządu terytorialnego z terenu województwa mazowieckiego udzielono na te cele wsparcia w wysokości 14 072,6 tys. zł,
- wsparcia jst w realizacji programów skierowanych do osób starszych w okresie epidemii SARS-Cov-2. W latach 2020-2021 z programu „Wspieraj Seniora” przyznano jst środki w wysokości 19 929,4 tys. zł. W 2022 r. z programu „Korpus Wsparcia Seniorów” przekazano środki w łącznej wysokości 2 472,9 tys. zł.

Ponadto Wojewoda Mazowiecki wspierał finansowo jednostki samorządu terytorialnego w zakresie realizacji przez nie zadań własnych w ramach środków pochodzących z rezerw budżetu państwa, poza rezerwą ogólną, w tym z programów rządowych, takich jak program „Maluch+” dotyczący rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Przyznawanie dofinansowania odbywało się na zasadach ogólnych wynikających z przepisów prawa lub na podstawie szczególnych dyspozycji zawartych w utworzonych programach.

(akta kontroli: t. II str. 506-520, t. III str. 240-243)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda Mazowiecki w okresie od 1 stycznia 2020 r. do dnia 15 grudnia 2023 r. uczestniczył w procesach wsparcia finansowego jednostek samorządu terytorialnego na podstawie przyznanych wojewodzie kompetencji i uprawnień wynikających z aktów prawa powszechnie obowiązującego, regulujących te procesy, bądź powierzonych mu zadań przez organy dysponujące środkami skierowanymi do jst. Niemniej NIK uznała za nieprawidłowe działania Wojewody Mazowieckiego, umożliwiające niektórym jst pozyskanie środków na dofinansowanie zadań drogowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa, zamiast z RFRD, czyli z pominięciem trybu konkursowego oraz konieczności poddania wniosku pod ocenę komisji konkursowej. Działania te doprowadziły do nierównego traktowania jst w procesie pozyskania dofinansowania na realizację zadań drogowych.

²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Wyrównywanie różnic w potencjale dochodowym jst

2.1. Wpływ środków na wyrównywanie różnic w potencjale dochodowym jst

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Wojewoda Mazowiecki nie miał znaczącego wpływu na wyrównanie różnic w potencjale dochodowym jst środkami Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Uczestnictwo i zadania Wojewody w procesie przyznania jst wsparcia środkami z RFIL, wynikało z treści uchwały nr 102, zaś ostateczne decyzje, w tym w przypadku trzech konkursowych naborów wniosków o wsparcie, były podejmowane przez Prezesa Rady Ministrów. Wojewoda uczestniczył aktywnie w dwóch naborach konkursowych, oceniając istotność wsparcia finansowego złożonych wniosków, uznając za „bardzo istotne” lub „istotne” wszystkie złożone wnioski wpisujące się w zasady dofinansowania środkami RFIL. Na 1250 wniosków poddanych ocenie Wojewody, Prezes Rady Ministrów przyznał wsparcie na 202 zadania, tj. 16,2% zadań zgłoszonych do dofinansowania przez Wojewodę.

W przypadku dofinansowania środkami Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 pozostałych zadań realizowanych przez jst, działania Wojewody zostały ograniczone jedynie do pozyskania wniosków i przekazania ich organom decydującym o przyznaniu środków, zatem również w tym przypadku Wojewoda nie miał wpływu na to, które jst otrzymały wsparcie i w jakich wysokościach.

(akta kontroli: t. II str. 506-520, t. III str. 410-561)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Wpływ środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg na zróżnicowanie sytuacji finansowej jst

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Mazowiecki ogłosił i przeprowadził osiem naborów wniosków, w tym jeden nabór uzupełniający, o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. W naborach tych złożonych zostało łącznie 1857 wniosków, z tego 1351 na dofinansowanie zadań gminnych oraz 506 na dofinansowanie zadań powiatowych. Stosownie do art. 22 ust. 2 ustawy o RFRD, Wojewoda Mazowiecki powołał Komisję oceniającą wnioski, ustalając regulamin jej działania i wyznaczając zadania polegające m.in. na ocenie formalnej i merytorycznej wniosków. W każdym z ogłoszonych naborów zostały określone wytyczne dla Komisji³⁰, uwzględniające kryteria oceny oraz skalę punktową dla każdego z kryteriów. Przyjęto kryteria oceny merytorycznej określone, w zależności od rodzaju zadań, w art. 24 ust. 1, 1a bądź 1b ustawy o RFRD. Również dla każdego z naborów ustalono, z uwzględnieniem zasad określonych w art. 14 ustawy o RFRD, wysokość posiadanych środków do podziału pomiędzy zadania powiatowe i gminne oraz wytyczne dotyczące procentowego dofinansowania zgłoszonych zadań przez jst w zależności od wysokości średnich dochodów na mieszkańca.

(akta kontroli: t. I str. 12-503,506-520, t. III str. 1-385)

Dyrektor Wydziału Kontroli MUW poinformował, że Wojewoda, dokonując podziału środków pomiędzy zadania gminne oraz powiatowe, dążył do zachowania zrównoważonego rozwoju sieci dróg lokalnych. Dyrektor nie przedłożył dokumentacji

³⁰ W okresie objętym kontrolą wytyczne dla Komisji oceniającej wnioski w zakresie oceny merytorycznej zostały określone przez Wojewodę Mazowieckiego, za wyjątkiem ostatniego naboru, ogłoszonego 19 czerwca 2023 r., gdzie zasady oceny zostały przyjęte przez członków Komisji.

potwierdzającej przeprowadzone analizy, wyliczenia, podstawę przyjętych założeń. Zdaniem NIK, wskazany przez Dyrektora cel podziału środków pomiędzy jst, polegający na zachowaniu zrównoważonego rozwoju sieci dróg lokalnych, jest na tyle ogólnie określony, że można nim uzasadnić dowolny podział.

(akta kontroli: t. III str. 228, 231-232)

W naborze ogłoszonym 10 lipca 2020 r. – dotyczącym wsparcia w 2021 r. budowy (rozbudowy), przebudowy lub remontu dróg gminnych lub dróg powiatowych wraz z ich skrzyżowaniami oraz skrzyżowaniami z innymi drogami publicznymi, złożono 326 wniosków, z tego 74 wnioski złożyły powiaty, a 252 gminy. Po dokonaniu oceny wniosków, Komisja zarekomendowała do dofinansowania 65 zadań powiatowych i 161 zadania gminne z czego na liście podstawowej³¹ znalazło się 19 zadań powiatowych i 89 zadań gminnych, a na liście rezerwowej³² 46 zadań powiatowych i 72 zadania gminne. Ostatecznie dofinansowanie zapewniono dla 46 zadań powiatowych i 126 zadań gminnych na łączną kwotę 260 784,9 tys. zł.

(akta kontroli: t. I str. 90-225, t. II str. 335-342)

W naborze ogłoszonym 9 marca 2021 r. – dotyczącym wsparcia finansowego w 2021 r. zadań mających na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu pieszych na przejściach dla pieszych lub w obszarze oddziaływania istniejących lub projektowanych przejść dla pieszych, do Wojewody Mazowieckiego wpłynęło 271 wniosków, z tego 148 z powiatów i 123 z gmin. Komisja do dofinansowania zarekomendowała wszystkie wnioski spełniające wymogi formalne (242) i umieściła je na liście podstawowej. Ostatecznie wsparcie zapewniono dla 109 zadań powiatowych i 78 zadań gminnych na łączną kwotę 31 097,4 tys. zł,

(akta kontroli: t. I str. 226-330, t. II str. 342-350)

W naborze z dnia 19 lipca 2021 r., uzupełniającym do naboru z 9 marca 2021 r., złożono osiem wniosków na zadania realizowane przez powiaty i 13 przez gminy. Wymogów formalnych nie spełniał jeden wniosek, pozostałe wnioski po ocenie merytorycznej zostały zakwalifikowane do dofinansowania i umieszczone na liście podstawowej. Ostatecznie wsparcie zapewniono dla ośmiu zadań powiatowych i dziewięciu zadań gminnych na łączną kwotę 3202,7 tys. zł.

(akta kontroli: t. I str. 331-381, t. II str. 350-352)

W naborze ogłoszonym 26 lipca 2021 r. – na wsparcie w 2022 r. budowy (rozbudowy), przebudowy lub remontu dróg gminnych lub dróg powiatowych wraz z ich skrzyżowaniami oraz skrzyżowaniami z innymi drogami publicznymi, złożono 275 wniosków, z tego 67 przez powiaty i 208 przez gminy. Wszystkie wnioski spełniające wymogi formalne zostały zakwalifikowane do dofinansowania (201). Na liście podstawowej umieszczono 42 zadania powiatowe i 100 zadań gminnych, a na liście rezerwowej 20 zadań powiatowych i 39 zadań gminnych. Ostatecznie dofinansowanie zapewniono dla 46 zadań powiatowych i 154 zadań gminnych na łączną kwotę 309 701,4 tys. zł.

(akta kontroli: t. II str. 382-503, t. II str. 352-358)

W naborze ogłoszonym 26 lipca 2022 r. – na wsparcie w 2023 r. budowy (rozbudowy), przebudowy lub remontu dróg gminnych lub dróg powiatowych wraz z ich skrzyżowaniami oraz skrzyżowaniami z innymi drogami publicznymi, złożono 239

³¹ Umieszczone na niej zadania miały zagwarantowane dofinansowanie w ramach środków RFRD, którymi dysponował Wojewoda w danym naborze.

³² Zgodnie z art. 26 ust. 7 ustawy RFRD zadanie z listy rezerwowej mogło być przeniesione na listę podstawową z zachowaniem priorytetu do dofinansowania, w przypadku wystąpienia okoliczności określonych w art. 26 ust. 6 ustawy RFRD w odniesieniu do zadań umieszczonych na liście podstawowej.

wniosków, z tego 65 przez powiaty i 174 przez gminy. Wszystkie wnioski spełniające wymogi formalne zostały zakwalifikowane do dofinansowania (182). Na liście podstawowej umieszczono 27 zadań powiatowych i 51 zadań gminnych, a na liście rezerwowej 34 zadania powiatowe i 70 zadań gminnych. Ostatecznie dofinansowanie zapewniono dla 31 zadań powiatowych i 64 zadań gminnych na łączną kwotę dofinansowania 292 613,3 tys. zł.

(akta kontroli: t. II str. 1-111, t. II str. 358-364)

W naborze ogłoszonym 4 stycznia 2023 r. – na wsparcie w 2023 r. wyłącznie remontu dróg gminnych lub powiatowych wraz z ich skrzyżowaniami oraz skrzyżowaniami z innymi drogami publicznymi, złożono 250 wniosków, z tego 48 przez powiaty i 202 przez gminy. Pozytywnie pod względem merytorycznym oceniono 228 wniosków spełniających wymogi formalne, jednakże 38 z nich nie zostało zakwalifikowanych do dofinansowania, gdyż wystąpiły ograniczenia wynikające z art. 24 ust. 6 pkt 2 ustawy o RFRD uniemożliwiające umieszczenie tych wniosków na liście rezerwowej. Do dofinansowania zakwalifikowano 190 zadań, z tego na liście podstawowej umieszczono 29 zadań powiatowych i 84 zadania gminne, na łączną kwotę wsparcia wynoszącą 11 464,3 tys. zł. Na liście rezerwowej znalazło się 19 zadań powiatowych i 58 zadań gminnych.

(akta kontroli: t. II str. 112-199, t. II str. 364-371)

W naborze ogłoszonym 2 marca 2023 r. – na wsparcie w 2023 r. budowy (rozbudowy), przebudowy, remontu dróg gminnych lub dróg powiatowych wraz z ich skrzyżowaniami oraz skrzyżowaniami z innymi drogami publicznymi, mające na celu wyłącznie poprawę bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu, złożono 86 wniosków, z tego 29 przez powiaty i 57 przez gminy. Pozytywnie oceniono 63 wnioski spełniające wymogi formalne, w wyniku czego 27 zadań powiatowych i 36 zadań gminnych umieszczono na liście podstawowej i tym samym zakwalifikowano do wsparcia na łączną kwotę 72 072,7 tys. zł.

(akta kontroli: t. II str. 200-247, t. II str. 371-374)

W naborze ogłoszonym 19 czerwca 2023 r. – na wsparcie w 2024 r. budowy (rozbudowy), przebudowy, remontu dróg gminnych lub dróg powiatowych wraz z ich skrzyżowaniami oraz skrzyżowaniami z innymi drogami publicznymi, do Wojewody Mazowieckiego złożono 389 wniosków, z tego 67 przez powiaty i 322 przez gminy. Pozytywnie oceniono 335 wniosków spełniających wymogi formalne. Pomimo oceny pozytywnej trzem zadaniom nie udzielono wsparcia, gdyż znajdowały się one na liście zadań rekomendowanych do dofinansowania już w 2023 r. W pozostałych przypadkach na liście podstawowej umieszczono 46 zadań powiatowych i 162 zadania gminne na łączną kwotę dofinansowania 552 469,9 tys. zł. Na liście rezerwowej umieszczono 20 zadań powiatowych i 104 zadania gminne.

(akta kontroli: t. II str. 248-334, t. II str. 376-384)

W wyniku analizy dostępności środków z RFRD dla gmin i powiatów, których średnie dochody własne w latach 2019-2022 w przeliczeniu na jednego mieszkańca były niższe niż analogiczne dochody wszystkich gmin i powiatów w Polsce stanowił rokrocznie, w okresie lat 2019-2022, poniżej średniej osiągananej przez jst danego szczebla (106 gmin i 10 powiatów z województwa mazowieckiego), ustalono, że 16 gmin nie występowało w badanym okresie o dofinansowanie z RFRD³³. W 10 przypadkach gminy, jako powód, wskazały niespełnianie przez nie wymogów formalnych do dofinansowania środkami funduszu (m.in. brak własności dokumentacji

³³ Chlewiska, Chotcza, Joniec, Kazanów, Nowy Duninów, Olszanka, Pionki, Policzna, Przesmyki, Puszcza Mariańska, Rzańnik, Sabnie, Sierpc, Słubice, Stary Lubotyń, Szczawin Kościelny.

technicznej lub uregulowanego stanu prawnego działek pasa drogowego, charakter dróg niespełniający warunków kwalifikujących je do dofinansowania). W sześciu przypadkach gminy wskazały brak środków na wymagany wkład własny. W jednym przypadku gmina wskazała obie te przyczyny. Spośród ww. 16 gmin dziewięć jednostek, w celu realizacji zadań drogowych, aplikowało o środki z RFIL, jedna o środki Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych.

(akta kontroli: t. II str. 386-445, t. III str. 618)

Jak ustalono, wśród poddanych analizie gmin i powiatów (wg stanu na dzień 4 października 2023 r.) dziewięć gmin i sześć powiatów³⁴ wycofało wnioski, pomimo ich pozytywnej oceny przez Komisję. Jako powód rezygnacji jst podały:

- w przypadku sześciu zadań, jst wycofały wnioski o dofinansowanie z listy rezerwowej i złożyły je w naborze na następny rok³⁵. Po ponownym złożeniu cztery zadania zostały umieszczone na liście podstawowej, a dwa ponownie na rezerwowej,
- w jednym przypadku wniosek wycofano, gdyż zadanie zostało przeniesione z listy rezerwowej na listę podstawową w czasie, który uniemożliwił jednostce zawarcie umowy z wykonawcą w terminie pozwalającym na podpisanie umowy o dofinansowanie zadania z RFRD,
- w przypadku ośmiu zadań, wycofanie wniosków spowodowane było problemami wynikającymi z prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, takimi jak przedłużający się czas postępowania, brak ofert, czy też złożenie najkorzystniejszej oferty o wartości przekraczającej możliwości finansowe jst, co uniemożliwiło jednostkom zawarcia umów z wykonawcami zadania w wymaganym ustawą o RFRD terminie do 15 grudnia roku,
- w trzech przypadkach, wycofanie wniosków spowodowane było koniecznością zmiany warunków technicznych realizowanych zadań,
- w jednym przypadku jednostka wycofała zadanie z uwagi na brak środków na wkład własny.

(akta kontroli: t. II str. 446-505)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Wojewoda Mazowiecki nie miał znaczącego wpływu na wyrównanie różnic w potencjale dochodowym jst. Działania Wojewody w procesie przyznawania środków dla jst były uwarunkowane obowiązującymi przepisami prawa oraz poleceniami innych organów administracji rządowej, a sam Wojewoda był na ogół jedynie informowany o podjętych ostatecznie decyzjach w celu przekazania przez niego środków wskazanym jednostkom.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

Negatywne opiniowanie wniosków o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa na zadania jst w sytuacji, gdy nie występują nagle, nieprzewidziane okoliczności, uzasadniające celowość pozyskania środków z tej rezerwy.

³⁴ Powiaty: Grodziski, Legionowski, Miński, Otwocki, Wołomiński, Zwoleński.

Gminy: Czerwin, Gąbin, Nasielsk, Wiśniew, Wyszogród, Wołomin, Wyszków, Żelechów, Żuromin.

³⁵ Zgodnie z art. 26 ust. 4a ustawy o RFRD, zadanie powiatowe oraz zadanie gminne może zostać umieszczone tylko na jednej liście zadań powiatowych i gminnych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, albo zadań, o których mowa w art. 4 ust. 1a, albo zadań, o których mowa w art. 4 ust. 1b ww. ustawy.

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 Budżetu i Finansów 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 wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania 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, 21 grudnia 2023 r.

Kontrolerzy
Marcin Borowiec
doradca ekonomiczny
/-/

.....
podpis

Edyta Prędką
gł. specjalista kp.
/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
p.o. Dyrektor
Anna Wojcieszekiewicz
/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
p.o. Dyrektor
Anna Wojcieszekiewicz

Podpisano elektronicznie