



KAP.430.001.2021

Nr ewid. 2/2021/P/20/005/KAP

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA ZADAŃ FINANSOWANYCH Z FUNDUSZU DRÓG SAMORZĄDOWYCH

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej

B. Skwarka

Bogdan Skwarka

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

M. Banaś

Marian Banaś

Warszawa, dnia

06.05.2021

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE	7
2. OCENA OGÓLNA.....	11
3. SYNTEZA	13
4. WNIOSKI	28
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	31
5.1. DZIAŁANIA DYSPONENTA FUNDUSZU DRÓG SAMORZĄDOWYCH NA RZECZ REALIZACJI PLANU FINANSOWEGO FUNDUSZU.....	31
5.1.1 Realizacja planu finansowego Funduszu Dróg Samorządowych.....	31
5.1.2 Sposób podziału środków FDS na poszczególne województwa.....	37
5.1.3 Koordynacja, kontrola realizacji zadań oraz wykorzystania środków z FDS.....	38
5.2. DZIAŁANIA WOJEWODY NA RZECZ REALIZACJI ZADAŃ ZWIĄZANYCH Z FDS.....	44
5.2.1 Nabór i ocena wniosków jst o dofinansowanie projektów drogowych z FDS	44
5.2.2 Realizacja umów na projekty drogowe współfinansowane z FDS zawartych z jst.....	64
5.2.3 Realizacja porozumień o warunkach dofinansowania z FDS zawartych przez wojewodów z Ministrem Infrastruktury	71
5.3. PLANOWANIE I REALIZACJA PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO PROJEKTÓW DROGOWYCH WSPÓŁFINANSOWANYCH Z FUNDUSZU DRÓG SAMORZĄDOWYCH.....	79
5.3.1 Planowanie i przygotowanie projektów drogowych.....	79
5.3.2 Realizacja projektów drogowych.....	86
6. USTALENIA INNYCH KONTROLI	102
7. ZAŁĄCZNIKI	104
7.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE	104
7.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH	109
7.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI.....	117
7.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI	119

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
ustawa o FDS	ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg ²
ustawa o drogach publicznych	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ³
ustawa Prawo budowlane	ustawa dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane ⁴
ufp lub ustawa o finansach publicznych	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ⁵
uor lub ustawa o rachunkowości	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości ⁶
ustawa Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ⁷
rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom ⁸
rozporządzenie w sprawie podziału środków FDS	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału środków Funduszu Dróg Samorządowych na dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i dróg gminnych na poszczególne województwa ⁹
rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości	rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej ¹⁰
droga	budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami i instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym (art. 4 pkt 2 <i>ustawy o drogach publicznych</i>)
droga publiczna	droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w stosownych przepisach (art. 1 <i>ustawy o drogach publicznych</i>)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1430, ze zm. Na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2338), z dniem wejścia w życie tej ustawy (31 grudnia 2020 r.), zmieniony został tytuł ustawy z „ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych” na „ustawa o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg”. Z uwagi na fakt, iż w okresie objętym kontrolą nazwa ustawy brzmiała „ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych”, w dalszej części Informacji będzie stosowany skrót „ustawa o FDS”.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. (uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.).

⁸ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

⁹ Dz. U. poz. 2477.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm.

budowa drogi	wykonanie połączenia drogowego między określonymi miejscami lub miejscowościami, a także jego odbudowa i rozbudowa (art. 4 pkt 17 <i>ustawy o drogach publicznych</i>)
przebudowa drogi	wykonywanie robót, w wyniku których następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego (art. 4 pkt 18 <i>ustawy o drogach publicznych</i>)
remont drogi	wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym (art. 4 pkt 19 <i>ustawy o drogach publicznych</i>)
zarządca drogi	organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Dla dróg gminnych i powiatowych zarządcą jest odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta) i zarząd powiatu (art. 19 ust. 1 i 2 pkt 3 i 4 <i>ustawy o drogach publicznych</i>)
Program lub PRGiPID	Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019 ¹¹
dysponent FDS lub dysponent Funduszu	Minister Infrastruktury, minister właściwy do spraw transportu
Prezes RM	Prezes Rady Ministrów
Porozumienie	Porozumienie w sprawie określenia warunków dofinansowania z Funduszu Dróg Samorządowych zadań powiatowych i zadań gminnych oraz zadań mostowych, zawarte przez dysponenta Funduszu z poszczególnymi wojewodami
zadanie powiatowe	zadanie polegające na budowie, przebudowie lub remoncie dróg powiatowych ¹² (art. 4 ust. 1 pkt 1 <i>ustawy o FDS</i>)
zadanie gminne	zadanie polegające na budowie, przebudowie lub remoncie dróg gminnych ¹³ (art. 4 ust. 1 pkt 1 <i>ustawy o FDS</i>)
FDS lub Fundusz	Fundusz Dróg Samorządowych ¹⁴
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
MI	Ministerstwo Infrastruktury
MUW	Mazowiecki Urząd Wojewódzki
ŚUW	Śląski Urząd Wojewódzki
OUW	Opolski Urząd Wojewódzki
WUW	Wielkopolski Urząd Wojewódzki
LUW	Lubuski Urząd Wojewódzki

¹¹ Ustanowiony uchwałą Nr 154/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r., zmienioną uchwałami nr: 159/2016 z dnia 16 grudnia 2016 r., 120/2017 z dnia 1 sierpnia 2017 r. oraz 188/2017 z dnia 5 grudnia 2017 r.

¹² Określenie „droga powiatowa” odpowiada znaczeniu, jakie mu nadano w przepisach *ustawy o drogach publicznych*; zobacz art. 2 ust. 2 *ustawy o FDS*.

¹³ Określenie „droga gminna” odpowiada znaczeniu, jakie mu nadano w przepisach *ustawy o drogach publicznych*; zobacz art. 2 ust. 2 *ustawy o FDS*.

¹⁴ Na mocy art. 1 pkt 2 *ustawy o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw*, z dniem wejścia w życie tej ustawy, zmieniona została nazwa funduszu z „Fundusz Dróg Samorządowych” na „Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg”. Z uwagi na fakt, iż w okresie objętym kontrolą obowiązywała nazwa „Fundusz Dróg Samorządowych”, będzie ona stosowana w dalszej części Informacji oraz skrót „FDS”.

jst	jednostka samorządu terytorialnego
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
PGLLP	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe
 sprawozdanie Rb-33	sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego
 sprawozdanie Rb-40	sprawozdanie z wykonania, określonego w ustawie budżetowej, planu finansowego państwowego funduszu celowego

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy administracji publicznej prawidłowo realizowały zadania wynikające z ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych osiągając zakładane efekty, w szczególności poprawę standardu lokalnej sieci drogowej i bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zwiększenie atrakcyjności i dostępności terenów inwestycyjnych?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy dysponent FDS prawidłowo realizował plan finansowy Funduszu, w tym zadania dotyczące przyznania, rozdysponowania i kontroli wykorzystania środków FDS?

2. Czy wojewodowie prawidłowo realizowali nabór i ocenę wniosków oraz umowy na realizację projektów drogowych współfinansowanych z FDS?

3. Czy wojewodowie prawidłowo realizowali postanowienia porozumienia zawartego z Ministrem Infrastruktury w sprawie określenia warunków dofinansowania zadań powiatowych i gminnych z FDS?

4. Czy jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo zaplanowały i zgodnie z umowami dofinansowania realizują projekty drogowe, w szczególności czy osiągane są zakładane w umowach efekty?

Jednostki kontrolowane

MI, pięć Urzędów Wojewódzkich i 21 jst lub/i ich jednostki organizacyjne

Okres objęty kontrolą

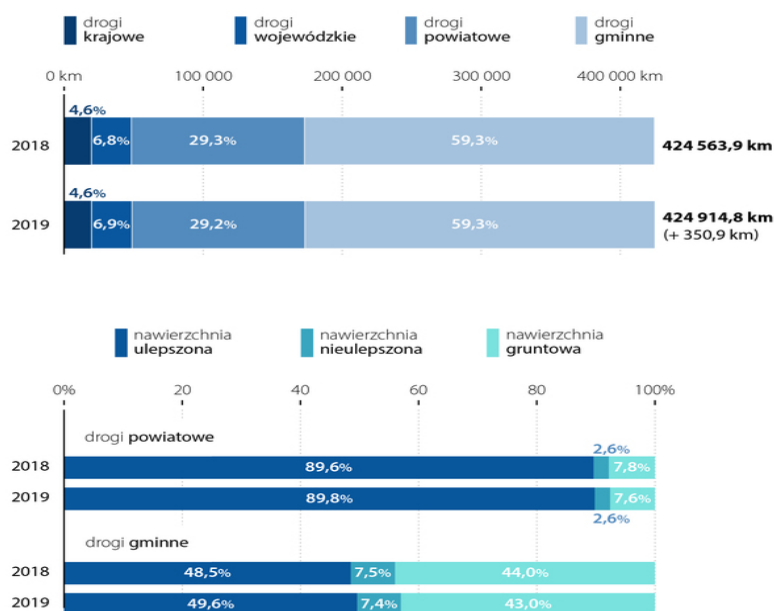
Od 1 stycznia 2019 r. do czasu zakończenia kontroli¹⁵ z wykorzystaniem danych dotyczących wcześniejszych okresów

Infrastruktura drogowa jest kluczowym czynnikiem stymulującym wzrost ekonomiczny regionów i jednym z najważniejszych kryteriów oceny poziomu ich rozwoju społeczno-gospodarczego. Poprzez rozwój infrastruktury drogowej zwiększa się dostępność komunikacyjna w całym kraju, zarówno w przypadku ośrodków gospodarczych, centrów miejskich, instytucji publicznych, jak i terenów o znaczeniu turystycznym.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, sieć dróg publicznych zarządzanych przez gminne i powiatowe jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2019 r. wynosiła 376,1 tys. km, co stanowiło 88,5% łącznej długości dróg publicznych w Polsce. Ponad 236,5 tys. km tych dróg (62,9%) stanowiły odcinki o najbardziej pożądanym, tzw. ulepszonym rodzaju nawierzchni, tj. bitumicznych, betonowych lub wykonanych z kostki brukowej. W pozostałym zakresie sieć dróg powiatowych i gminnych stanowiły odcinki o nawierzchni brukowej i tłuczniowej (21,7 tys. km – 5,8%) oraz gruntowej (117,8 tys. km – 31,3%).

Infografika nr 1

Drogi publiczne ogółem według kategorii dróg i rodzajów nawierzchni¹⁶



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Konieczność zintensyfikowania rozwoju infrastruktury drogowej na szczeblu gminnym i powiatowym leżała u podstaw uruchomienia w 2008 r. instrumentu pomocy rządu dla samorządów terytorialnych w rozwiązywaniu problemów związanych z rozwojem i modernizacją sieci dróg powiatowych i gminnych. Zadanie to realizowano w ramach trzech programów wieloletnich:

- „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011”,
- „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych - Etap II Bezpieczeństwo - Dostępność - Rozwój”,
- „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”,

w ramach których finansowano inwestycje w lokalnej infrastrukturze drogowej.

¹⁵ Zakończenie czynności kontrolnych w ostatniej jednostce – Ministerstwie Infrastruktury – nastąpiło 15 stycznia 2021 r.

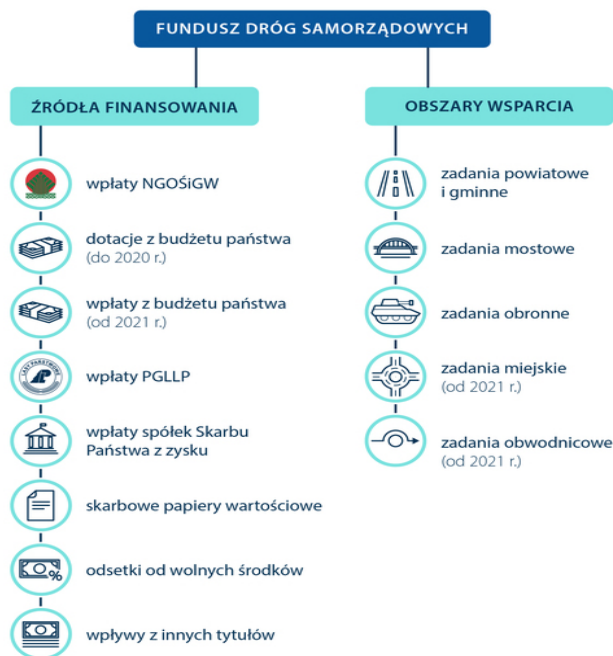
¹⁶ Źródło danych: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/transport-i-laczynosc/transport/transport-wyniki-dzialalnosci-w-2019-roku.9.19.html>

W latach 2009-2011 przebudowano lub zmodernizowano drogi powiatowe i gminne o łącznej długości 8,2 tys. km, za blisko 6,1 mld zł, z tego 3,0 mld zł wyasygnowano ze środków budżetu państwa. Z kolei w latach 2012-2014 zmodernizowano 4,0 tys. km dróg za 3,2 mld zł, z tego 1,4 mld zł stanowiły dotacje budżetu państwa. Program na lata 2016-2019 zakładał kontynuację realizowanych uprzednio działań opierając się na tych samych zasadach podziału środków pomiędzy gminy i powiaty, naboru wniosków, jak i monitorowania realizowanych zadań. Na zadania w latach 2016-2019 Rząd przeznaczył pierwotnie kwotę 4 mld zł, która została zmniejszona do 3,5 mld zł. W dwóch pierwszych latach realizacji Programu ze środków budżetu państwa wydatkowano 1,6 mld zł, co przy jednoczesnym zaangażowaniu środków samorządowych w wysokości 1,7 mld zł umożliwiło realizację inwestycji drogowych na odcinkach dróg o długości około 3,5 tys. km. Jednakże, mimo systematycznej poprawy, stan techniczny dróg lokalnych jest bardzo zróżnicowany i wciąż stanowi jeden z podstawowych czynników obniżających poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego. Według statystyk europejskich, pod względem bezpieczeństwa na drogach, Polska notowana jest na jednym z ostatnich miejsc.

Z uwagi na skalę potrzeb środków finansowych na realizację inwestycji na drogach samorządowych¹⁷, jak również sposób finansowania¹⁸, został powołany Fundusz Dróg Samorządowych. *Ustawa o FDS* pozwala na dofinansowanie inwestycji realizowanych na drogach lokalnych począwszy od 2019 roku. Przewiduje ona, że środki zgromadzone przez FDS posłużyły również dofinansowaniu inwestycji samorządowych zgłoszonych w ostatnim naborze wniosków prowadzonym w ramach PRGiPID. Dzięki tym przepisom przejściowym zapewniono ciągłość pomocy państwa na rzecz zarządców dróg powiatowych i gminnych.

Infografika nr 2

Źródła finansowania FDS i obszary wsparcia



Źródło: Opracowanie własne NIK.

¹⁷ Wynikająca z liczby wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach wcześniejszych programów.

¹⁸ Dotychczasowe mechanizmy finansowania inwestycji miały charakter jednoroczny, co powodowało niejednokrotnie regres nakładów jest przeznaczonych na projekty związane z drogami samorządowymi.

Celem FDS jest poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego i parametrów technicznych lokalnej sieci drogowej, a także zwiększenie atrakcyjności i dostępności do terenów inwestycyjnych. Rozwój lokalnej infrastruktury drogowej stanowi przy tym działanie komplementarne do inicjatyw podejmowanych na szczeblu krajowym w odniesieniu do budowy systemu autostrad i dróg ekspresowych, przyczyniając się do stworzenia spójnego i zintegrowanego systemu transportowego. W ciągu 10 lat (tj. do 2028 r.) na zadania infrastrukturalne realizowane przez samorząd planuje się przeznaczyć 36 mld zł.

W ramach niniejszej kontroli badaniem objęto zadania powiatowe oraz gminne. Zadania obronne były przedmiotem odrębnej kontroli, opisanej w niniejszej Informacji w pkt 6 *Ustalenia innych kontroli*. W latach 2019-2020 dofinansowanie ze środków Funduszu uzyskało jedno zadanie mostowe.

Środki FDS na zadania powiatowe oraz gminne przyznawane są na zasadach konkursowych, na podstawie wniosków o dofinansowanie, składanych przez jednostki samorządu terytorialnego (jako zarządców dróg), w ramach naborów przeprowadzanych na terenie każdego województwa. Za przeprowadzenie naboru oraz późniejszą ocenę wniosków o dofinansowanie odpowiadają wojewodowie. Kryteria oceny wniosków określone są w ustawie o Funduszu Dróg Samorządowych. Przy ocenie tej uwzględnia się takie kwestie jak: zwiększenie dostępności transportowej jednostek administracyjnych, zapewnienie spójności sieci dróg publicznych, podnoszenie standardów technicznych dróg powiatowych i gminnych, poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego czy poprawę dostępności terenów inwestycyjnych. Natomiast wojewodowie ustalają szczegółowe kryteria uwzględniające specyfikę i potrzeby regionu.

Prezes Rady Ministrów zatwierdza ostateczne listy zadań powiatowych i gminnych do dofinansowania z FDS, z prawem dokonywania w nich zmian. W tym celu w planie finansowym FDS wyodrębniona jest rezerwa w kwocie stanowiącej równowartość 5% planowanych wydatków Funduszu w danym roku, którą dysponuje Prezes RM.

Wysokość dofinansowania ze środków FDS na zadania powiatowe i gminne jest uzależniona od dochodów danej jednostki samorządu terytorialnego (im niższy dochód własny jst, tym większa wartość dofinansowania), przy czym maksymalne dofinansowanie może wynieść 80% kosztów realizacji zadania.

W niniejszej kontroli NIK sprawdziła, czy organy administracji publicznej prawidłowo realizowały zadania wynikające z *ustawy o FDS*, osiągając zakładane efekty.

Kontrolą objęto Ministerstwo Infrastruktury, gdyż w *ustawie o FDS* minister właściwy do spraw transportu został ustanowiony dysponentem Funduszu. Na nim spoczywają, w związku z tym, obowiązki związane z działalnością FDS, wynikające zarówno z *ustawy o FDS*, jak i przepisów o finansach publicznych, w tym sporządzanie rocznego planu finansowego i sprawozdania z wykonania tego planu.

Kontrolą objęto również pięć urzędów wojewódzkich¹⁹, bowiem wojewodowie ogłaszają i przeprowadzają nabór wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych dla jst, znajdujących się na terenie danego województwa, oraz zawierają umowy z wnioskodawcami. Wojewodowie kontrolują również sposób i terminowość wykonania zadań, na które zostało udzielone dofinansowanie, mając na uwadze postanowienia umów oraz obowiązków nałożonych na jst w zakresie zaliczenia drogi do właściwej kategorii dróg publicznych.

W odniesieniu do samorządu terytorialnego kontrolą objęto 21 jst lub/i ich jednostek organizacyjnych z terenu pięciu objętych kontrolą województw,

¹⁹ Mazowiecki, śląski, opolski, wielkopolski, lubuski.

które na podstawie zawartej z wojewodą umowy o dofinansowanie zadania w ramach FDS, realizowały budowę, przebudowę lub remont drogi powiatowej lub gminnej.

W wyniku nowelizacji *ustawy o FDS*, dokonanej na mocy ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw, z dniem 31 grudnia 2020 r. m.in. zmieniona została nazwa Funduszu na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, rozszerzony został katalog zadań dofinansowywanych z Funduszu (o tzw. zadania obwodnicowe i zadania miejskie), a w ramach realizacji zadań powiatowych i gminnych umożliwiono dofinansowanie zadań mających na celu wyłącznie poprawę bezpieczeństwa pieszych w obszarze oddziaływania przejść dla pieszych. Ponadto, zmieniono pochodzenie środków Funduszu – dotacje celowe zastąpiono wpłatami z budżetu państwa²⁰. Powyższe zmiany *ustawy o FDS* nie wpłynęły na aktualność ustaleń dokonanych w ramach niniejszej kontroli, a także wniosków de lege ferenda.

²⁰ Szerszy opis wprowadzonych zmian znajduje się w pkt 7.2 *Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych*.

2. OCENA OGÓLNA

Fundusz Dróg Samorządowych zapewnił wsparcie inwestycji drogowych jst, jednak nie wszystkie zadania były realizowane prawidłowo

W ocenie NIK, działania podejmowane przez organy administracji publicznej w ramach Funduszu Dróg Samorządowych, pomimo, że nie zawsze były realizowane prawidłowo, przyczyniły się do poprawy jakości lokalnej sieci drogowej, a tym samym bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz dostępności i atrakcyjności terenów inwestycyjnych.

Środki finansowe przekazane przez dysponenta Funduszu zapewniły wsparcie realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań na zarządzanych przez nie drogach. Jednak wymiar finansowy tego wsparcia nie wynika z ewidencji księgowej Funduszu, jak i sporządzonych na jej podstawie sprawozdań budżetowych za dany okres sprawozdawczy, które nie przekazują rzetelnego obrazu finansów Funduszu, istotnie go zniekształcając. W sprawozdaniach, które NIK oceniła negatywnie, wystąpiły wielomilionowe zawyżenia wielkości kosztów i zobowiązań.

Minister rzetelnie ocenił prawidłowość i terminowość wpływu środków będących przychodami Funduszu oraz prawidłowo podzielił środki Funduszu pomiędzy województwa. Zapewnił również bieżące przekazywanie tych środków na rachunki wojewodów, stosownie do zgłaszanych potrzeb, z wyjątkiem grudnia 2019 r., kiedy to z powodu braku środków na rachunku Funduszu nastąpiły opóźnienia w ich przekazywaniu.

Na brak płynności Funduszu istotny wpływ miało zalecenie Ministra, aby wojewodowie pod koniec 2019 r. przekazywali jst środki niezależnie od ich rzeczywistych potrzeb wynikających z harmonogramów płatności na rzecz wykonawców zadań. Zalecenie to, zdaniem NIK, nie miało uzasadnienia, ani w obowiązujących przepisach, ani w regułach efektywnego zarządzania środkami.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły także opóźnień w egzekwowaniu zaległych wpłat do Funduszu oraz prowadzonej przez Ministra analizy prawidłowości przekazywanych przez wojewodów list zadań powiatowych i zadań gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu. Analiza ta pomijała bowiem aspekt zgodności proponowanych kwot dofinansowania poszczególnych zadań powiatowych oraz gminnych z art. 14 *ustawy o FDS*. Skutkiem tego zaniedbania było – stwierdzone w trakcie kontroli NIK – przyznanie jednej z gmin dofinansowania zawyżonego prawie o milion złotych. Ustalone nieprawidłowości wskazują, że sprawowana przez dysponenta Funduszu kontrola wykorzystania środków FDS nie była w pełni skuteczna.

NIK zwróciła także uwagę na długotrwałe zatwierdzanie list zadań powiatowych oraz gminnych rekomendowanych do dofinansowania, które od momentu przekazania przez wojewodów pierwszej wersji list Ministrowi do ich zatwierdzenia przez Prezesa RM wyniosło nawet ponad 160 dni. W połączeniu z długim procesem zawierania umów, nawet ponad 100 dni, nie służy to realizacji zadań, które często rozpoczynane są dopiero po uzyskaniu zapewnienia ich dofinansowania.

Skontrolowani wojewodowie na ogół zgodnie z przepisami *ustawy o FDS* ogłaszali i przeprowadzali nabory wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych, a powołane przez nich komisje w większości prawidłowo dokonywały oceny złożonych wniosków. Nieprawidłowości dotyczyły niedotrzymania przez komisje terminów na ocenę wniosków oraz zawyżenia poziomu dofinansowania zadań. Stwierdzono również przypadek nieuprawnionej zmiany listy zadań przez wicewojewodę.

Część wojewodów nieterminowo przekazała Ministrowi listy zadań rekomendowanych do dofinansowania, co wstrzymywało przekazanie list Premierowi, w tym od wojewodów, którzy dochowali terminu określonego w *ustawie o FDS* (Minister był zobowiązany przekazać Prezesowi RM wszystkie listy jednocześnie). Wystąpiły także przypadki naruszeń przez wojewodów terminów doręczenia Ministrowi harmonogramów przekazywania środków

Funduszu i sprawozdań z realizacji zadań, a także zatwierdzania rozliczeń dofinansowanych zadań.

Brak rzetelnego nadzoru nad realizacją przez jst obowiązków wynikających z zawartych umów o dofinansowanie spowodował, że w jednym z urzędów wojewódzkich, dopiero w trakcie kontroli NIK ujawniono przekroczenie o ponad 90 dni terminu oddania drogi do użytkowania, co w świetle *ustawy o FDS* skutkuje uznaniem dofinansowania za wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem.

Na ogół wojewodowie prawidłowo realizowali postanowienia *Porozumienia* zawartego z Ministrem Infrastruktury w sprawie określenia warunków dofinansowania zadań powiatowych oraz gminnych ze środków FDS. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. niedotrzymania terminów dostarczenia dysponentowi Funduszu informacji i rozliczeń dotyczących wydatkowania środków FDS oraz aktualizacji harmonogramów przekazywania środków FDS na zadania przeznaczone do dofinansowania.

W większości objętych kontrolą jst stwierdzono istotne zaniedbania w wykonywaniu przez zarządców dróg obowiązków nałożonych na nich *ustawą o drogach publicznych*, tj. służących ewidencjonowaniu, tworzeniu planów rozwoju sieci oraz ocenie stanu technicznego dróg. Zarządcy nie przeprowadzali lub niewłaściwie dokumentowali przebieg kontroli okresowych stanu technicznego dróg i ich objazdów.

Zdecydowana większość skontrolowanych wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych lub gminnych ze środków FDS została sporządzona rzetelnie. W dwóch wnioskach zarządca drogi dokonał zbędnego rozszerzenia planowanego pierwotnie zakresu robót budowlanych w celu zwiększenia szans na pozyskanie dofinansowania ze środków FDS.

NIK pozytywnie ocenia realizację przez większość jst objętych kontrolą zadań dofinansowanych ze środków FDS. Przestrzegano warunków określonych w przepisach i zawartych umowach, a stwierdzone pojedyncze nieprawidłowości, nie miały wpływu na osiągnięcie zakładanych efektów. Istotne nieprawidłowości stwierdzono jedynie przy realizacji jednego z zadań gminnych. Polegały one m.in. na ustanowieniu inspektora nadzoru inwestorskiego dopiero po zgłoszeniu przez wykonawcę gotowości do odbioru wybudowanego odcinka drogi, odbiorze tego zadania, mimo że nie wykonano, przewidzianego we wniosku o dofinansowanie, progu zwalniającego, a także oddaniu drogi do użytkowania 136 dni po terminie wskazanym w umowie o dofinansowanie.

W ocenie NIK, zakładane cele i efekty rzeczowe zadań dofinansowanych z FDS zostały osiągnięte, a wykonane drogi, skrzyżowania, chodniki, ścieżki rowerowe, przejścia dla pieszych, itp., przekładają się na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, zapewnienie spójności sieci dróg publicznych, podnoszenie standardów technicznych dróg powiatowych oraz gminnych, a także zwiększają dostępność transportową jednostek administracyjnych oraz dostępność terenów inwestycyjnych.

3. SYNTEZA

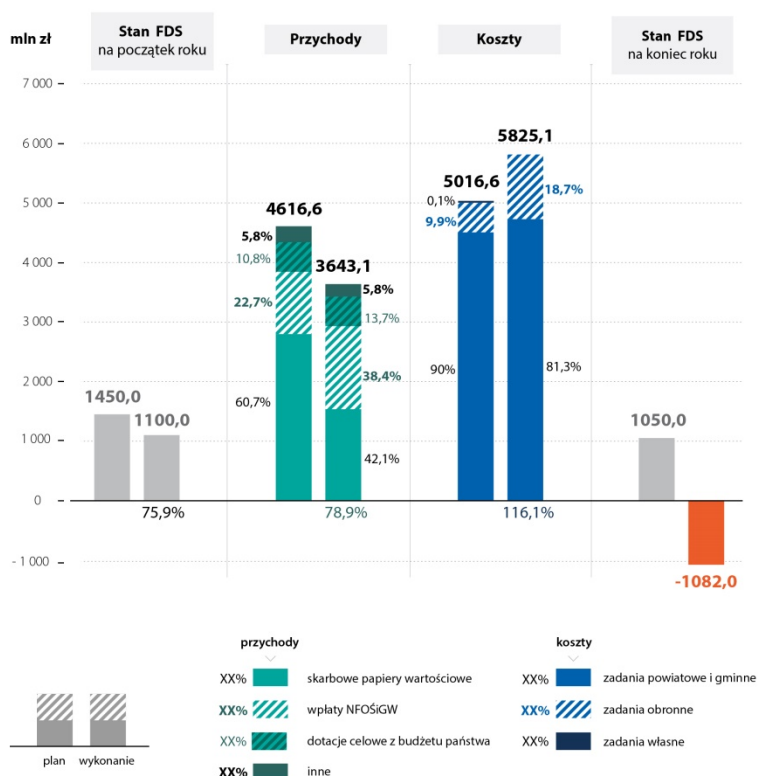
Realizacja planu finansowego FDS

Ministerstwo Infrastruktury

1. Realizacja planu finansowego Funduszu w okresie objętym kontrolą, przedstawiona w sprawozdaniach budżetowych nie odzwierciedla rzeczywistych przychodów i kosztów Funduszu przypadających na dany okres sprawozdawczy.

Infografika nr 3

Realizacja planu finansowego Funduszu za 2019 r. wraz ze strukturą przychodów i kosztów, według sprawozdań budżetowych²¹ dysponenta Funduszu



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Dotacja z budżetu państwa (w kwocie 1 100 000,0 tys. zł) została błędnie ujęta w planie finansowym FDS na rok 2019 oraz wykazana w wykonaniu w *Stanie środków na początek roku* jako należność zamiast jako planowany i zrealizowany przychód Funduszu. Koszty realizacji zadań FDS wykazano w wysokości 5 825 109,4 tys. zł (w tym 1 957 964,0 tys. zł to nieprawidłowo wykazana wartość umów z tytułu projektów wieloletnich²²). Kwota ta była wyższa o 808 479,4 tys. zł, tj. o 16,1% od kosztów ujętych w planie finansowym FDS.

[str. 31-32, 39-41]

W 2020 r. miała miejsce zmiana prezentacji danych dotyczących realizacji planu finansowego Funduszu. Koszty realizacji zadań wykazywane były nie według rodzaju zadań (powiatowych i gminnych, mostowych, obronnych,

²¹ Dane wg Rb-33 i Rb-40 za 2019 r. z 28 kwietnia 2020 r.

²² Koszty i wydatki z tytułu tych umów poniesione będą w latach przyszłych, za prace, które wykonane zostaną również w kolejnych latach.

Zobowiązania FDS

3. Zobowiązania Funduszu na koniec 2019 r. wyniosły²⁷ 1 985 132,0 tys. zł i do 30 września 2020 r. wzrosły do 3 885 388,4 tys. zł (tj. o 95,7%) przy czym w zobowiązaniach ujmowano m.in. pełną wartość umów wieloletnich. Koszty i wydatki z tytułu tych umów poniesione będą w latach przyszłych, za prace, które również wykonane będą w kolejnych latach. Zdaniem NIK podpisanie umowy jest etapem poprzedzającym powstanie zobowiązania i może być ujmowane w ewidencji pozabilansowej. Do bilansu natomiast należy ujmować wyłącznie zobowiązania, które na dzień bilansowy wycenia się w kwocie wymagającej zapłaty zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 8 *ustawy o rachunkowości*.

[str. 35, 39-41]

Gospodarowanie środkami FDS przez MI

4. Z reguły dysponent Funduszu przekazywał wojewodom²⁸ środki z FDS na dofinansowanie zadań powiatowych i zadań gminnych stosownie do składanych przez nich zapotrzebowań. Stwierdzone przypadki opóźnień w przekazywaniu środków w grudniu 2019 r. wynikały z braku środków na rachunku FDS. Źródłem pokrycia niedoboru środków była sprzedaż skarbowych papierów wartościowych, z której uzyskano 1 533 550,0 tys. zł. Wprawdzie opóźnienia te nie stanowią naruszenia warunków *Porozumień* z wojewodami to, zdaniem NIK, mogą wskazywać na trudności w zarządzaniu płynnością Funduszu. Jedną z przyczyn tych trudności była wcześniejsza decyzja dysponenta (wrzesień 2019 r.), nakazująca wojewodom przekazanie do jst, do końca 2019 r., środków niezależnie od harmonogramów planowanych płatności na rzecz wykonawców zadań, również na zadania, których realizacja miała się zakończyć w połowie 2020 r. Zdaniem NIK, z przepisów *ustawy o FDS* nie wynikał obowiązek przesyłania środków Funduszu do jst do końca roku budżetowego. Niewykorzystane środki Funduszu przechodzą na rok następny, zatem nie ma konieczności ich wykorzystania w danym roku.

[str. 35-37, 66, 72-73, 75-76]

Sposób podziału środków FDS na poszczególne województwa był zgodny z obowiązującymi przepisami

5. Dysponent Funduszu dokonywał podziału środków FDS na poszczególne województwa zgodnie z obowiązującymi przepisami opierając się na *rozporządzeniu w sprawie podziału środków FDS*, tj. uwzględnił przewidziane w § 1 ust. 1 ww. rozporządzenia czynniki (drogowy, ludnościowy, powierzchniowy i wyrównawczy) oraz uwzględnił przewidziane w § 2 *rozporządzenia* wagi dla poszczególnych czynników. Przy ustalaniu długości dróg powiatowych i dróg gminnych, liczby ludności w danym województwie i kraju, powierzchni ogólnej województwa i kraju, dysponent Funduszu brał pod uwagę aktualne dane GUS, z jednakowych okresów dla wszystkich województw.

[str. 38]

Dysponent FDS dokonywał analizy list zadań powiatowych oraz gminnych rekomendowanych do dofinansowania, za wyjątkiem sprawdzenia zgodności proponowanych kwot dofinansowania poszczególnych zadań

6. W okresie objętym kontrolą dysponent Funduszu terminowo informował wojewodów o przewidywanej wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań powiatowych oraz zadań gminnych w danym województwie, po podzieleniu środków zgodnie z *rozporządzeniem w sprawie podziału środków FDS*. Na podstawie art. 25 ust. 2 *ustawy o FDS* prowadził analizę prawidłowości sporządzanych przez wojewodów list zadań powiatowych i zadań gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu, za wyjątkiem wynikającej z art. 25 ust. 2 pkt 2 *ustawy o FDS* analizy zgodności proponowanych kwot dofinansowania poszczególnych zadań powiatowych oraz zadań gminnych z art. 14 tej ustawy. Skutkowało to niewykryciem przez Ministra błędnie naliczonego dofinansowania dla jst w jednym z województw.

[str. 38]

²⁷ Według sprawozdań budżetowych Rb-33 i Rb-40.

²⁸ Kontrolą objęto pięć urzędów wojewódzkich: lubuski, mazowiecki, opolski, śląski i wielkopolski.

Proces zatwierdzania
list był długotrwały

7. Dysponent Funduszu przekazywał listy zadań powiatowych i gminnych do zatwierdzenia Prezesowi RM zgodnie z art. 25 ust. 4 *ustawy o FDS*, nakazującym przesłanie tych list jednocześnie dla wszystkich województw, niezależnie od tego, kiedy dana lista została przesłana przez wojewodę i ostatecznie zweryfikowana w MI. W konsekwencji część list po weryfikacji oczekiwała od 17 do 24 dni na przekazanie do Prezesa RM. Zatwierdzanie list przez Prezesa RM trwało od 17 do 117 dni, co przełożyło się na to, że całkowity okres procedowania list od momentu przekazania do MI pierwszej wersji listy przez wojewodów do ich zatwierdzenia przez Prezesa RM wyniósł od 43 aż do 161 dni.

[str. 39]

Sprawozdania
budżetowe Rb-33
i Rb-40 nie są
wiarygodne

8. Przyjęty w Ministerstwie i zalecony wojewodom sposób ewidencjonowania w księgach rachunkowych i wykazywania danych dotyczących umów wieloletnich skutkowało tym, że w sprawozdaniach budżetowych²⁹ z wykonania planu finansowego Funduszu za dany okres, wykazano wartość podpisanych umów (w tym wieloletnich, pomimo że dla lat przyszłych nie zaistniało jeszcze zdarzenie rodzące obowiązek wypłaty po stronie dysponenta FDS), a nie faktycznie poniesione ostateczne wydatki (koszty) na realizację zadań wskazanych w *ustawie o FDS*. Taki sposób ujmowania w księgach rachunkowych i na ich podstawie ujmowania kosztów w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 był niezgodny z art. 6 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*, a także niezgodny z § 12 załącznika Nr 34 do *rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości*³⁰ oraz skutkowało zawyżeniem faktycznych kosztów danego okresu sprawozdawczego i zobowiązań na koniec okresu sprawozdawczego:

- o 808 479,4 tys. zł (koszty) i o 1 957 964,0 tys. zł (zobowiązania) w sprawozdaniach za IV kwartał 2019 r.,
- o 2 038 769,6 tys. zł zobowiązania w sprawozdaniu za III kwartał 2020 r.

Konsekwencją takiego sposobu ujmowania danych było również wykazanie w sprawozdaniach ujemnego stanu funduszu na koniec okresu sprawozdawczego i niedozwolone przekroczenie planu finansowego kosztów. Zgodnie bowiem z art. 29 ust. 8 *ufp*, koszty państwowego funduszu celowego mogą być pokrywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody.

Ponadto w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 za III kwartał 2020 r. zawyżono o 74 462,6 tys. zł przychody i koszty, ponieważ nieprawidłowo wykazano zwroty niewykorzystanych środków otrzymanych na realizację zadań Funduszu przez jst.

[str. 39-41]

Brak mechanizmów
zapewniających
prawidłowe i rzetelne
sporządzanie
sprawozdań

9. Dysponent Funduszu nie ustanowił mechanizmów zapewniających prawidłowe i rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych, których podstawę stanowią m.in. informacje i rozliczenia przekazywane przez wojewodów. Nie zapewnił również, niezależnie od wskazanej wcześniej wadliwości ustalonych zasad ewidencji zdarzeń FDS, jednolitości stosowania tych zasad przez wojewodów (trzech wojewodów ujmowało umowy wieloletnie bilansowo, jeden pozabilansowo, a jeden nie ujmował ich w ewidencji księgowej wcale). Przyjęty w MI sposób weryfikacji prawidłowości sporządzania przez wojewodów informacji i rozliczeń nie był skuteczny i nie wykrył, ani nie zapobiegł błędom w ewidencjonowaniu przez wojewodów umów wieloletnich i w konsekwencji ich błędnego ujmowania w przekazywanych kwartalnych informacjach i rozliczeniach.

[str. 41-43]

²⁹ Sprawozdania Rb-33 i Rb-40 za IV kwartał 2019 r. i III kwartał 2020 r.

³⁰ Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa, Rozdział 7 Sprawozdanie Rb-33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego; pkt 8.

Dysponent Funduszu nie określił rzeczowych efektów działań

10. Wsparcie inwestycji w ramach FDS przewidziano na okres 10 lat od 2019 r. do 2028 r. Łącznie na realizację dofinansowania zaplanowano środki w wysokości 36 mld zł. Dysponent Funduszu nie określił rzeczowych efektów działania FDS na koniec 2028 r., ani w okresach pośrednich, co w ocenie NIK istotnie ogranicza możliwość sprawowania rzetelnego nadzoru nad efektywnością wydatkowania środków. W *Sprawozdaniu z realizacji zadań, na które udzielono dofinansowania ze środków Funduszu Dróg Samorządowych*³¹ dysponent Funduszu przedstawił stan realizacji zadań na dzień 31 grudnia 2019 r. W ramach zadań z naborów roku 2019 prowadzono prace na 5 999,88 km dróg (2 741,51 km dróg powiatowych i 3 258,37 km dróg gminnych). Z łącznej kwoty środków FDS wykorzystanych w 2019 r. przez jst, 64% (2 466 648 tys. zł) zostało wydatkowane na przebudowę dróg, 27% (1 020 266 tys. zł) na budowę nowych i 9% (346 377 tys. zł) na zadania remontowe. Natomiast w sprawozdaniu³² sporządzonym według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. dysponent Funduszu podał, że w ramach zadań z naboru na rok 2020 prace prowadzono na 4 383 km dróg (2 088,31 km dróg powiatowych i 2 294,69 km dróg gminnych). Z łącznej kwoty środków wykorzystanych w 2020 r. przez jst, 59% (1 490 772 tys. zł) zostało wydatkowane na przebudowę dróg, 31% (789 723 tys. zł) na budowę nowych i 10% (259 680 tys. zł) na zadania remontowe.

[str. 43-44]

Urzędy Wojewódzkie

Zróżnicowana wysokość środków z FDS dla poszczególnych województw

1. Wysokość środków przyznana poszczególnym województwom przez dysponenta Funduszu na dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych, była zróżnicowana, gdyż zgodnie z przepisami ustawy uzależniona była od długości dróg powiatowych i gminnych w danym województwie, liczby ludności i powierzchni województwa oraz wartości produktu krajowego brutto. Na przykład na rok 2019 województwo opolskie otrzymało 94,3 mln zł, podczas gdy województwo mazowieckie – ponad pięciokrotnie więcej – 497,6 mln zł. Podobne proporcje były utrzymane w kwotach przyznanych na kolejne lata.

[str. 45-46]

Różna i odbiegająca od przepisów ustawowych praktyka dzielenia środków między zadania powiatowe i gminne

2. Po otrzymaniu od dysponenta Funduszu informacji o przewidywanej wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań, wojewodowie dokonali podziału przyznanej puli środków między zadania powiatowe i gminne. Gdyby przy podziale uwzględnili wyłącznie kryteria, o których mowa w art. 20 ust. 2 *ustawy o FDS*, tj. liczbę powiatów i gmin w województwie, to około 12% z puli środków zostałoby przekazanych na dofinansowanie zadań powiatowych, a około 88% na dofinansowanie zadań gminnych. Jednakże wszyscy wojewodowie wzięli pod uwagę dodatkowe czynniki i na zadania powiatowe przeznaczili od 30 do 50% otrzymanej puli środków, a na zadania gminne pozostałe od 50 do 70%.

Zdaniem NIK, wskazany w art. 20 ust. 2 *ustawy o FDS*, sposób podziału środków nie uwzględnia także doświadczeń z wcześniejszych programów, z których wynika, że połowa gmin nie składa wniosków o dofinansowanie zadań drogowych (a powiaty prawie wszystkie) oraz faktu, że miasta na prawach powiatu są gminami wykonującymi zadania powiatu i mogą składać wnioski o dofinansowanie zarówno zadań gminnych jak i powiatowych. Ustawa nie precyzuje czy w uzasadnionych przypadkach jest dozwolona zmiana pierwotnego podziału środków dokonanej przez wojewodów. Tymczasem

³¹ Sporządzone na podstawie art. 29 ust. 4 *ustawy o FDS* i § 2 ust. 1 umowy z dnia 3 lipca 2019 r. o udzielenie w latach 2019-2027 dotacji celowej z budżetu państwa na rzecz Funduszu Dróg Samorządowych, z Aneks nr 1 z dnia 6 lipca 2020 r., dotyczącej dotacji celowej z budżetu państwa z części 39 – Transport.

³² *Sprawozdanie z realizacji zadań, na które zostało udzielone dofinansowanie ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (wcześniej: Funduszu Dróg Samorządowych) w 2020 roku – ustalenia kontroli P/21/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2020 r.”* przeprowadzanej w Ministerstwie Infrastruktury.

Wojewoda Mazowiecki, Wielkopolski i Śląski, w ogłoszeniach o naborze wniosków, zastrzegli możliwość przesuwania środków między pulami na zadania powiatowe i gminne, w zależności od zapotrzebowania wynikającego ze złożonych wniosków.

[str. 46-48]

Ogłaszając nabór wniosków nie zawsze podawano wszystkie istotne informacje

3. Wszyscy kontrolowani wojewodowie przeprowadzili po trzy nabory wniosków o dofinansowanie zadań ze środków Funduszu, tj. po jednym na 2019, 2020 i 2021 rok. Nabory wniosków zostały ogłoszone na stronach internetowych urzędów wojewódzkich w ustawowym terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji o przewidywanej wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych w danym województwie. Poza jednym przypadkiem, ogłoszenia zawierały informacje określone w art. 21 ust. 7 *ustawy o FDS* (w ogłoszeniu Wojewody Opolskiego o naborze wniosków na rok 2019 nie została podana informacja o wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań wieloletnich). Stwierdzono także, że obowiązujący w województwie opolskim wzór wniosku o dofinansowanie nie przewidywał możliwości wskazania kosztów realizacji zadania ogółem oraz podziału na koszty kwalifikowane i niekwalifikowane. Ponadto, na stronach internetowych urzędów wojewódzkich były publikowane, choć nie zawsze, inne ważne informacje, takie jak instrukcje uzupełniania wniosków o dofinansowanie czy sposób punktowania (waga) poszczególnych kryteriów oceny wniosków.

[str. 48-49]

Ocena wniosków była dokonywana z naruszeniem ustawowych terminów

4. Do oceny formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych, zostały powołane przez wojewodów komisje. W ich skład, zgodnie z art. 22 ust. 3 *ustawy o FDS*, weszli przedstawiciele wojewody (dwie osoby), GDDKiA, Policji oraz nadzoru budowlanego.

W naborach na lata 2019-2021 najwięcej wniosków o dofinansowanie zostało złożonych w województwie mazowieckim i wielkopolskim (mają one największą liczbę powiatów i gmin spośród wszystkich województw), a najmniej w województwie opolskim i lubuskim (w których liczba powiatów i gmin spośród wszystkich województw jest najmniejsza). Jednocześnie w województwie mazowieckim zostało złożonych najwięcej wniosków niespełniających wymogów formalnych.

Dokonując oceny merytorycznej wniosków komisje brały pod uwagę kryteria wskazane w art. 24 ust. 1 *ustawy o FDS*, takie jak poprawa stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, zapewnienie spójności sieci dróg publicznych, podnoszenie standardów technicznych dróg, zachowanie jednorodności sieci dróg, zwiększenie dostępności transportowej jednostek administracyjnych, a także poprawa dostępności terenów inwestycyjnych, z tym że poziom ich istotności w poszczególnych województwach był różny. Komisje oceniając powyższe kwestie korzystały m.in. z danych podawanych przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niedotrzymaniu przez komisje terminów na dokonanie oceny formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych. Komisje powołane przez Wojewodę Wielkopolskiego i Wojewodę Lubuskiego po otrzymaniu wniosków wzywały wnioskodawców do ich uzupełnienia lub poprawiania oczywistych omyłek z naruszeniem 7-dniowego terminu określonego w art. 23 ust. 4 *ustawy o FDS* oraz dokonywały oceny merytorycznej z naruszeniem 30-dniowego terminu określonego w art. 24 ust. 2 *ustawy o FDS*. Natomiast komisja powołana przez Wojewodę Mazowieckiego, we wszystkich badanych przypadkach, nigdzie nie odnotowała daty dokonania oceny merytorycznej wniosków, mimo że obowiązujący ją wzór *karty oceny merytorycznej*, wymagał podania tej daty.

NIK dostrzega obiektywne utrudnienia dla dotrzymania terminów wskazanych w art. 23 ust. 4 i art. 24 ust. 2 *ustawy o FDS*, tj. 7 dni (od dnia złożenia wniosku) na wezwanie wnioskodawcy do uzupełnienia lub poprawienia wniosku oraz 30 dni (od dnia złożenia wniosku albo jego uzupełnienia lub poprawienia) na ocenę merytoryczną wniosku, zważywszy na fakt, że wnioski są składane niemal jednocześnie, a ich oceną zajmuje się pięcioosobowa komisja.

[str. 49-54]

5. Komisje powołane przez wojewodów do oceny wniosków złożonych w naborach na lata 2019 i 2020, zgodnie z art. 24 ust. 5-6 *ustawy o FDS*, ustaliły listy zadań powiatowych oraz gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu, w podziale na listę podstawową i rezerwową.

Na listach podstawowych sporządzonych przez komisje³³ w ramach naboru na rok 2019 znalazło się łącznie 666 zadań o wartości 2 007,7 mln zł, a na listach rezerwowych łącznie 329 zadań o wartości 756,6 mln zł (w tym większość zadań gminnych – 282 zadania o wartości 542,1 mln zł). W naborze na rok 2020 na listy podstawowe zostało wpisanych łącznie 385 nowych zadań³⁴ o wartości 1 265,2 mln zł, a na listy rezerwowe łącznie 223 zadania o wartości 890,0 mln zł (w tym większość zadań gminnych – 142 o wartości 516,8 mln zł).

Nieprawidłowa klasyfikacja zadań

Nieuprawniona zmiana list zadań rekomendowanych do dofinansowania

W Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono dwie nieprawidłowości dotyczące list zadań rekomendowanych do dofinansowania. Pierwsza dotyczyła listy podstawowej z naboru na rok 2019, na której 15 zadań zostało wykazanych jako zadania jednoroczne, mimo że przewidywany czas ich realizacji przekraczał 12 miesięcy, zatem w myśl art. 15 *ustawy o FDS* były zadaniami wieloletnimi. Druga nieprawidłowość dotyczyła list sporządzonych w naborze na rok 2020. Ustalono, że listy sporządzone przez komisję zgodnie z art. 24 ust. 5 *ustawy o FDS*, zostały zmienione przez wicewojewodę przed ich przekazaniem Ministrowi Infrastruktury, w oparciu o nieprzewidzianą w *ustawie o FDS* przesłankę tzw. *oceny strategicznej dokonywanej przez wojewodę*.

[str. 54-57]

Nieprawidłowości przy ustalaniu poziomu dofinansowania zadań

6. Badanie 43 zadań powiatowych i gminnych pod względem prawidłowości ustalonego poziomu dofinansowania wykazało, że dofinansowanie 41 z nich zostało ustalone przez komisje prawidłowo, z uwzględnieniem dochodów własnych wnioskodawcy, obliczonych zgodnie z art. 14 ust. 2 i 3 *ustawy o FDS*. Natomiast komisja powołana przez Wojewodę Opolskiego ustalając dla jednej z gmin poziom dofinansowania dwóch zadań na 2019 r. posłużyła się nieprawidłowymi danymi, co spowodowało błędne wyliczenie dochodu własnego na mieszkańca gminy i ustalenie dofinansowania w sposób niezgodny z art. 14 ust. 2 *ustawy o FDS*. Zamiast dofinansowania stanowiącego 60% wartości każdego zadania, gminie przyznano dofinansowanie w wysokości 80%, zawyżając je łącznie o 967,3 tys. zł.

[str. 57]

Zróżnicowany poziom dofinansowania zadań w poszczególnych województwach

7. Średni poziom dofinansowania zadań w województwach, w których była prowadzona kontrola, był zróżnicowany i wynikał m.in. ze stosowania różnych przedziałów dofinansowania zadań dla jst o określonych dochodach własnych. Co do zasady komisje przyjmowały, że im niższe dochody własne jst, tym wyższy proponowany poziom dofinansowania zadania realizowanego przez tę jednostkę. W naborze na rok 2019 średnie procentowe dofinansowanie zadań powiatowych (na listach podstawowych sporządzonych przez komisje) wynosiło od 52,5% w województwie lubuskim do 79,8% w województwie mazowieckim, a zadań gminnych od 54,0% w województwie śląskim do 72,0% w województwie mazowieckim. Natomiast w naborze na rok 2020 średnie procentowe dofinansowanie nowych zadań powiatowych wynosiło od 50,0%

³³ Z województwa: mazowieckiego, śląskiego, opolskiego, wielkopolskiego i lubuskiego.

³⁴ Na listach podstawowych sporządzonych w ramach naboru na rok 2020, poza nowymi zadaniami, znalazły się także zadania wieloletnie rozpoczęte w 2019 r.

w województwie opolskim do 70,0% w województwie mazowieckim, a zadań gminnych od 53,9% w województwie śląskim do 67,0% w województwie mazowieckim.

[str. 58-59]

Informacja o ujęciu zadania na liście zadań rekomendowanych nie zawierała istotnych szczegółów

8. Zgodnie z art. 24 ust. 9 *ustawy o FDS*, komisje bezzwłocznie informowały wnioskodawców o umieszczeniu ich zadań na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu. Natomiast z informacji tych nie wynikało, czy zadanie ujęto na liście podstawowej czy rezerwowej, ani jaki był proponowany poziom dofinansowania. Zdaniem NIK, takie informacje ułatwiłyby samorządom przygotowanie się do realizacji inwestycji.

[str. 59]

Stwierdzono przypadki nieterminowego przekazywania Ministrowi Infrastruktury list zadań rekomendowanych do dofinansowania

9. W ramach naboru na rok 2019 wszyscy wojewodowie wywiązali się z określonego w art. 25 ust. 1 *ustawy o FDS* obowiązku przedstawienia Ministrowi Infrastruktury, w terminie 4 miesięcy od dnia ogłoszenia naboru, ustalonych przez komisję list zadań powiatowych oraz gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu. Natomiast w ramach naboru na kolejny rok, trzech z pięciu wojewodów przedstawiło listy po terminie. Wszystkie listy z obu naborów wymagały korekt.

Ponadto, w 2019 r., na podstawie art. 45 *ustawy o FDS*, wojewodowie przekazali Ministrowi listy zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu, które pierwotnie były zakwalifikowane do otrzymania dotacji w ramach Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019. Dla większości tych zadań wojewodowie rekomendowali 50% poziom dofinansowania ze środków FDS.

[str. 59-60]

Listy zadań rekomendowanych do dofinansowania zostały zmienione przez Prezesa RM

10. Na podstawie art. 26 ust. 1 *ustawy o FDS*, Prezes RM dokonał zmian na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu, przedstawionych mu do zatwierdzenia. Zmiany wprowadzone przez Prezesa RM polegały m.in. na usunięciu lub dodaniu zadania, zmniejszeniu lub zwiększeniu przyznanego dofinansowania, przeniesieniu zadań z listy podstawowej na rezerwową lub odwrotnie. Dodając nowe zadanie bądź zwiększając dofinansowanie, Prezes RM przyznawał dla danego województwa dodatkowe środki z rezerwy, o której mowa w art. 9 ust. 3 *ustawy o FDS*, które pozwalały pokryć różnicę, ale wyłącznie w bieżącym roku. Jeśli powyższa decyzja Prezesa RM dotyczyła zadań wieloletnich, to w kolejnych latach realizacji tych zadań ich dofinansowanie nie pochodziło już z rezerwy, którą dysponuje Prezes RM, ale z puli środków przyznanej przez dysponenta Funduszu dla województwa. Powodowało to zmniejszenie środków na dofinansowanie nowych zadań z kolejnych naborów.

Zmiany na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania zostały wprowadzone częściowo na podstawie wniosków złożonych do Prezesa RM przez jst. W pozostałych przypadkach zmiany te nastąpiły *na skutek decyzji Prezesa RM, która ma charakter autonomiczny*, bez uprzednio złożonego wniosku jst. W ten sposób dofinansowanie uzyskiwały także te zadania, które nie zostały zgłoszone w ramach naboru ogłoszonego przez wojewodę i w związku z tym nie podlegały ocenie formalnej i merytorycznej, dokonywanej przez komisję. Zdaniem NIK, praktyka przyznawania dofinansowania zadaniom pozakonkursowym po pierwsze przeczy założeniom *ustawy o FDS*, której art. 23 warunkuje uzyskanie dofinansowania od złożenia do wojewody przez właściwego zarządcę drogi wniosku, który musi spełniać podstawowe wymogi formalne wynikające z przepisów *ustawy o FDS* oraz wymogi określone w ogłoszeniu o naborze. Po drugie, brak przekazywania przez Prezesa RM do wojewodów uzasadnień dla wprowadzonych zmian, skutkuje brakiem przejrzystości i jawności procesu przyznawania tego dofinansowania i może budzić wątpliwości, co do równego traktowania jst ubiegających się o dofinansowanie.

[str. 60-63]

Część wnioskodawców rezygnowała z realizacji zadań przeniesionych na listę podstawową pod koniec roku

11. W przypadku uzyskania przez beneficjentów oszczędności przetargowych lub rezygnacji przez nich z dofinansowania zadań ujętych na listach podstawowych, wojewodowie z reguły bezzwłocznie dokonywali aktualizacji list zadań powiatowych oraz gminnych zatwierdzonych przez Prezesa RM. Dzięki temu dofinansowanie ze środków Funduszu w danym roku mogły uzyskać zadania z listy rezerwowej. Jednak w przypadku aktualizacji list i przeniesienia zadań z listy rezerwowej na podstawową w listopadzie lub grudniu, część wnioskodawców rezygnowała z uzyskania dofinansowania ze względu na zbyt krótki czas pozostały do końca roku na wyłonienie wykonawcy zadania (zgodnie z art. 28 ust. 3 *ustawy o FDS* dofinansowanie może zostać przekazane wnioskodawcy po zawarciu przez niego umowy na realizację zadania objętego wnioskiem o dofinansowanie).

Za mało czasu na ogłoszenie naborów uzupełniających

Mimo tego, że ustawodawca przewidział możliwość ogłoszenia naborów uzupełniających w przypadku niewyczerpania przyznanej puli środków na dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych, to jednak w 2019 r. żaden z kontrolowanych wojewodów – pomimo wystąpienia takich zdarzeń – tego nie uczynił. Informacje o niewykorzystaniu środków pojawiły się pod koniec roku, wobec tego wojewodowie nie byli w stanie przeprowadzić dodatkowego naboru i oceny wniosków (z zachowaniem terminów określonych w *ustawie o FDS*) oraz zawrzeć umowy o dofinansowanie przed końcem roku. Dlatego zdaniem NIK, tak ważne jest, aby listy zadań wskazanych do dofinansowania były zatwierdzane, a następnie umowy o dofinansowanie zawierane, w możliwie najszybszym terminie.

[str. 63-64]

Harmonogramy przekazywania środków Funduszu doręczone z opóźnieniem

12. Część wojewodów objętych kontrolą (śląski, mazowiecki i lubuski) nie dotrzymała terminów określonych w art. 26 ust. 5 i 10 *ustawy o FDS* na doręczenie Ministrowi Infrastruktury harmonogramu przekazywania środków Funduszu na zadania przeznaczone do dofinansowania (opóźnienia wyniosły od 2 do 23 dni). Brak takich harmonogramów utrudnia dysponentowi Funduszu zarządzanie gromadzonymi w nim środkami.

[str. 64]

Proces zawierania umów w niektórych przypadkach trwał ponad trzy miesiące

13. W latach 2019-2020 (do 30 września) wojewodowie, których działalność objęto kontrolą, zawarli łącznie 1429 umów o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych. Najwięcej umów zawarł Wojewoda Mazowiecki, najmniej Wojewoda Opolski, co było pochodną wysokości środków przyznanych z Funduszu i liczby złożonych wniosków. Jednocześnie na Mazowszu proces zawierania umów trwał najdłużej – cztery z dziewięciu badanych umów zawarto po upływie 100 dni od dnia otrzymania przez Wojewodę Mazowieckiego list zadań zatwierdzonych przez Prezesa RM.

Wszystkie kontrolowane umowy o dofinansowanie zadań zawierały informacje wymagane przez art. 28 ust. 4 *ustawy o FDS* oraz postanowienia *Porozumienia*. Ponadto, umowy z województwa opolskiego i lubuskiego zawierały postanowienia dotyczące wypłaty zaliczek na rzecz wnioskodawców. Tymczasem, wszyscy wojewodowie wypłacili zaliczki w związku z pismem Ministra Infrastruktury, polecającym wypłatę do końca 2019 r. dofinansowania wszystkich zadań jednorocznych, których rozpoczęcie przewidziane było na 2019 r. (niezależnie od planowanego terminu zakończenia zadań).

[str. 64-66]

Brak środków na subkoncie Funduszu skutkowało opóźnieniem w przekazaniu środków dla jst

14. W większości przypadków wojewodowie przekazywali środki na rzecz jst realizujących zadania powiatowe lub gminne, w wysokości i terminach wynikających z zawartych umów o dofinansowanie. Wojewoda Śląski, w przypadku czterech z ośmiu badanych spraw, nie mógł dotrzymać terminu wskazanego w umowie ze względu na brak dostępnych środków na subkoncie Funduszu.

[str. 66]

15. Wojewodowie wyrażali zgodę na wydłużenie terminu oddania przedmiotu zadania do użytkowania wyłącznie z przyczyn obiektywnych, co było zgodne z art. 28 ust. 5 *ustawy o FDS*. Natomiast w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono cztery przypadki (na sześć badanych) zmiany powyższego terminu, w aneksach sporządzonych po upływie terminu na zakończenie zadania pierwotnie wskazanego w umowie o dofinansowanie, co należy ocenić jako nierzetelność.

[str. 66-67]

Nieterminowe
przekazanie
sprawozdania
z realizacji zadań

16. Większość wojewodów dotrzymała terminu określonego w art. 29 ust. 3 *ustawy o FDS* na przedstawienie Ministrowi Infrastruktury sprawozdania z realizacji zadań powiatowych oraz gminnych, na które zostało udzielone dofinansowanie w danym województwie, według stanu na 31 grudnia 2019 r. Wojewoda Opolski przekazał powyższe sprawozdanie cztery dni po terminie.

Nieterminowe
zatwierdzanie rozliczeń
dofinansowania zadań

Ponadto, w dwóch urzędach wojewódzkich nie zapewniono terminowego zatwierdzania rozliczeń dofinansowania zadań w zakresach rzeczowym i finansowym, przy czym w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim naruszenie terminu wskazanego w art. 29 ust. 2 *ustawy o FDS* stwierdzono w większości badanych przypadków.

[str. 67-68]

17. Kontrola sposobu i terminowości wykonania zadań powiatowych oraz gminnych była prowadzona przez urzędy wojewódzkie zazwyczaj tylko poprzez weryfikację dokumentów przedstawianych przez jst na kolejnych etapach realizacji zadania.

Brak weryfikacji
wykonania przez jst
obowiązku oddania
drogi do użytkowania

Przedmiotem powyższej kontroli powinien być m.in. termin oddania do użytkowania inwestycji drogowej dofinansowanej ze środków Funduszu. Tymczasem funkcjonujący w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim system nadzoru nad wykorzystaniem środków z FDS nie był kompletny i nie zapewniał rzetelnej weryfikacji wykonania przez jst obowiązku oddania drogi do użytkowania w terminie wskazanym w umowie o dofinansowanie. Dopiero w trakcie kontroli NIK stwierdzono dwa przypadki, w których oddanie drogi do użytkowania nastąpiło po upływie 90 dni od terminu określonego w umowie o dofinansowanie. Należy zauważyć, że w świetle art. 31 ust. 4 *ustawy o FDS* nieoddanie przedmiotu zadania do użytkowania w okresie 90 dni od terminu ustalonego w umowie o dofinansowanie, skutkuje uznaniem dofinansowania za wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem.

[str. 68-70]

18. W latach 2019-2020 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) w pięciu województwach zostały zakończone 664 zadania drogowe dofinansowane ze środków Funduszu, z tego 176 zadań powiatowych i 488 zadań gminnych. Roboty drogowe zostały przeprowadzone na 816,5 km dróg.

[str. 70]

Porozumienia zostały
zawarte w terminie
umożliwiającym realizację
zadań przez wojewodów
jednak nie wszystkie
warunki Porozumień
zostały dochowane

19. *Porozumienia* między dysponentem Funduszu a wojewodami, w których określono warunki dofinansowania zadań, w szczególności sposób i termin przekazywania oraz rozliczania środków FDS zostały zawarte w objętych kontrolą województwach 7 maja 2019 r. W okresie objętym kontrolą we wszystkich kontrolowanych urzędach wojewódzkich wielokrotnie (od trzech razy w województwie śląskim do dziewięciu razy w województwie opolskim) otrzymywano zapotrzebowane środki z opóźnieniem (od 1 do 25 dni) w stosunku do terminu wskazanego § 3 ust. 6 *Porozumienia*, który stanowi, że środki Funduszu przekazywane są do 4 dnia roboczego każdego miesiąca kalendarzowego, do wysokości dostępnych środków Funduszu. Przyczyną tych opóźnień w grudniu 2019 r. był brak środków na rachunku FDS.

[str. 71-73]

W większości przypadków wojewodowie przekazywali dysponentowi Funduszu aktualizacje harmonogramu

20. W województwach opolskim i śląskim stwierdzono przypadki opóźnień w stosunku do wskazanego w § 3 ust. 4 *Porozumienia* terminu przekazywania dysponentowi Funduszu aktualizacji lub informacji o braku potrzeby aktualizacji harmonogramu (o którym mowa w art. 26 ust. 5 i 10 *ustawy o FDS*). Natomiast w województwie mazowieckim brak było możliwości sprawdzenia, czy terminowo wywiązywano się z tego obowiązku, gdyż według złożonych wyjaśnień, aktualizacja następowała trybie roboczym.

[str. 73-74]

Gospodarowanie środkami FDS przez wojewodów

21. Wojewodowie w okresie objętym kontrolą, zgodnie z postanowieniami § 2 ust. 2 pkt 3 oraz § 4 pkt 3 *Porozumienia*, przekazywali Ministrowi Finansów wolne środki z subkont w zarządzanie terminowe lub w zarządzanie *overnight*. Liczba przypadków przekazywania wolnych środków w zarządzanie terminowe, ich wysokość jak i okres na jaki zostały ulokowane, była różna w objętych kontrolą województwach i tak np. w województwie wielkopolskim nie przekazywano wolnych środków w zarządzanie terminowe, podczas gdy w województwie opolskim przekazano je 24 razy. Kwoty lokat wynosiły od 6 173,39 zł w województwie opolskim do 240 000 000,00 zł w województwie mazowieckim, a lokaty zakładano na okres od jednego do 20 dni. Również częstotliwość przekazywania wolnych środków w ramach zarządzania *overnight* była zróżnicowana i wyniosła od 122 razy w województwie opolskim do 345 razy w województwie mazowieckim. Kwoty lokowane w ramach *overnight* wyniosły od 0,12 zł w województwie opolskim do 275 976 265,90 zł w województwie mazowieckim. Przychody z oprocentowania wolnych środków w 2019 r. wyniosły 336 711,52 zł, od 3 066,94 zł w województwie lubuskim do 283 879,77 zł w województwie mazowieckim.

Skala lokowania wolnych środków zależała m.in. od aktualności i rzetelności sporządzanych przez wojewodów harmonogramów oraz przyjętej przez wojewodów praktyki uruchamiania środków do jst, jak i zwracania ich do dysponenta Funduszu. Także wytyczne dysponenta Funduszu, zobowiązujące wojewodów do przekazania do jst w 2019 r. środków niezależnie od terminu płatności wykonawcom zadań spowodowały, że część przekazanych środków pozostawała niewykorzystana na kontach jst, które często były nieoprocenowane.

Zarówno art. 28 ust. 3 *ustawy o FDS*, warunki *Porozumienia*, jak i decyzja dysponenta Funduszu o wypłacie wszystkich środków (dotyczących zadań z 2019 do końca tego roku) do jst nie zakładają uzależniania wypłat środków od terminów dokonywania płatności przez jst. Jednak zdaniem NIK, gospodarka finansowa i zarządzanie płynnością, prowadzące do okresowych nadwyżek zasobów w stosunku do potrzeb, nie służą prawidłowej realizacji zasad gospodarowania środkami publicznymi zwłaszcza, że w 2019 r. aby sfinansować z FDS zadania powiatowe i gminne trzeba było sięgnąć po środki ze sprzedaży obligacji w kwocie 1 533 550,0 tys. zł (tj. 57,1% kwoty – 2,8 mld zł – ujętej w planie finansowym Funduszu do 2028 r.).

[str. 74-76]

Sposób ewidencjonowania przez wojewodów zdarzeń związanych z FDS jak i sposób ich prezentacji w informacjach i rozliczeniach był niejednorodny

22. W objętych kontrolą urzędach wojewódzkich prowadzono zgodnie § 4 pkt 7 *Porozumienia* wyodrębnioną ewidencję księgową dla zdarzeń związanych z dofinansowaniem z FDS zadań na terenie województwa, przy czym w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim stosowana praktyka nie miała odzwierciedlenia w obowiązującej polityce rachunkowości (zakładowym planie kont). Nie wszystkie urzędy wojewódzkie zastosowały się do – wadliwych zdaniem NIK – wytycznych MI w zakresie sposobu ewidencjonowania umów wieloletnich zawieranych przez wojewodów z jst i sposobu ich prezentowania w przekazywanych do Ministerstwa informacjach. Wytyczne te nakazywały ujmowanie wszystkich zdarzeń związanych z dofinansowaniem zadań FDS na terenie danego województwa na kontach bilansowych, co skutkowało tym, że w informacjach i rozliczeniach przekazywanych przez wojewodów (stanowiących podstawę sporządzania sprawozdań budżetowych dysponenta

Funduszu za dany okres), wykazano wartość podpisanych umów wieloletnich, pomimo że dla lat przyszłych nie zaistniało jeszcze zdarzenie rodzące obowiązek wypłaty. W trzech urzędach wojewódzkich (lubuskim, opolskim i wielkopolskim) zastosowano się do wytycznych MI i ewidencjonowano umowy wieloletnie na kontach bilansowych oraz wykazywano je jako zobowiązania w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-44. W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim prowadzono dla umów wieloletnich ewidencję pozabilansową, natomiast w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim nie ewidencjonowano części zdarzeń dotyczących FDS, tj. zobowiązań wynikających z umów wieloletnich (ani bilansowo, ani pozabilansowo).

Informacje i rozliczenia dotyczące wydatkowania środków FDS trzy urzędy wojewódzkie (lubuski, opolski, wielkopolski) przekazywały do dysponenta Funduszu w terminach wskazanych w § 5 ust. 2 i 3 *Porozumienia*, natomiast dwa pozostałe urzędy niektóre z tych sprawozdań przekazały z opóźnieniem.

[str. 39-41, 76-79]

Jednostki samorządu terytorialnego

Przygotowanie organizacyjne jst w zakresie zarządzania siecią dróg

1. Objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego w większości przypadków były przygotowane organizacyjnie do realizacji zadań związanych z zarządzaniem i utrzymaniem sieci dróg, jednak ośmiu kierowników jst wskazało, że stan zatrudnienia lub przygotowanie zawodowe pracowników w zakresie zarządzania siecią dróg samorządowych nie odpowiadały potrzebom jednostki i zakresowi realizowanych przez nią zadań. W Powiatowym Zarządzie Dróg w Żywcu, mimo że pracownicy w nim zatrudnieni posiadali odpowiednie wykształcenie, kwalifikacje zawodowe oraz doświadczenie do przygotowania i realizacji projektów drogowych, a stan zatrudnienia, według kierownika jednostki, odpowiadał potrzebom jednostki, potencjału tego nie wykorzystywano w pełni, gdyż w całym okresie objętym kontrolą opracowanie dokumentacji projektowej i kosztorysowej, a także nadzór inwestorski nad realizacją zadań inwestycyjnych, w tym dofinansowanych ze środków Funduszu, zlecane były podmiotom zewnętrznym. Jednocześnie, udzielano tego typu zamówień z pominięciem *ustawy Pzp*, co zdaniem NIK, stanowić może podstawę dla występowania zjawisk o charakterze korupcyjnym. Tym bardziej, że niektórzy pracownicy tej jednostki, w tym jej kierownik, na zlecenie firm prywatnych wykonywali odpłatnie tego typu czynności, również w przypadku inwestycji drogowych realizowanych przez gminy powiatu żywieckiego.

[str. 79-81]

Stwierdzono liczne przypadki niewywiązywania się zarządców dróg z obowiązków nałożonych na nich *ustawą o drogach publicznych*

2. W większości objętych kontrolą jst, zarządcy dróg nie wywiązywali się z obowiązków nałożonych *ustawą o drogach publicznych*. Stwierdzono brak opracowania projektów planów rozwoju sieci drogowej w 15 kontrolowanych jednostkach³⁵ (tj. 75,0%) oraz planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg w 14 jednostkach³⁶ (tj. 70,0%). Było to niezgodne z art. 20 pkt 1 i 2 *ustawy o drogach publicznych*. W opinii NIK niedopełnienie tych obowiązków utrudnia również zarządom dróg kompleksową identyfikację i rozwiązywanie problemów sieci drogowej występujących na obszarach gmin i powiatów.

[str. 81-83]

Zarządcy dróg nie ustrzegli się również błędów przy prowadzeniu ewidencji zarządzanej przez siebie sieci dróg, wymaganej przez art. 20 pkt 9 *ustawy o drogach publicznych*. W czterech³⁷ spośród 20 kontrolowanych jst (tj. 20,0%)

³⁵ Starostwa Powiatowe w: Piasecznie, Legionowie, Krapkowicach i Namysłowie; Urzędy Miast: Kobyłka i Imielin; Urzędy Miejskie w: Halinowie i Białej; Urzędy Gmin: Pawonków, Olsztyn, Dobrzeń Wielki, Rokietnica, Kłodawa i Maszewo; Zarząd Dróg Powiatowych w Szamotułach.

³⁶ Starostwa Powiatowe w: Piasecznie, Legionowie, Krapkowicach i Namysłowie; Urząd Miasta Kobyłka; Urzędy Miejskie w: Halinowie i Białej; Urzędy Gmin: Pawonków, Olsztyn, Dobrzeń Wielki, Rokietnica, Kłodawa, Maszewo i Żagań.

³⁷ Urzędy Miast: Kobyłka i Imielin; Urząd Miejski w Białej (do 24 czerwca 2020 r.) oraz Urząd Gminy Pawonków.

nie prowadzono książek drogi oraz dzienników objazdów dróg, a w dziesięciu jednostkach³⁸ (tj. 50,0%) prowadzone książki drogi nie zawierały wszystkich wymaganych wpisów (nie były kompletne) oraz nie były na bieżąco aktualizowane. Ponadto w dziesięciu jednostkach³⁹ (tj. 50,0%) nie dokumentowano w należyty sposób objazdów dróg.

[str. 83-84]

Aż u dwunastu zarządców dróg (tj. 60,0% objętych kontrolą) stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg. Czterech zarządców⁴⁰, nie przeprowadzało ani kontroli pięcioletnich, ani rocznych kontroli okresowych stanu technicznego dróg, a ośmiu⁴¹ przeprowadziło kontrole w niepełnym zakresie i nie na wszystkich zarządzanych drogach oraz nierzetelnie je dokumentowało. Stanowiło to naruszenie art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach publicznych*, a także art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy Prawo budowlane*.

[str. 84-85]

Plany rozwoju sieci dróg, ich ewidencja jak również przeprowadzanie kontroli ich stanu są wymagane przepisami prawa, ale należy zauważyć, że są również istotnym elementem i podstawą należytego przygotowania i planowania realizacji zadań tj. procesu budowy, przebudowy i remontu dróg. Zaniechania prowadzenia kontroli stanu technicznego dróg przekładają się na niedostateczną znajomość stanu technicznego własnej sieci drogowej, co powoduje niemożność dokonania rzetelnej oceny stanu tych dróg i w konsekwencji może skutkować zagrożeniem dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

**Informacje o sieci dróg
nie zawsze
odzwierciedlały stan
faktyczny**

3. Większość skontrolowanych zarządców dróg (16 spośród 20) terminowo sporządzała i przekazywała do GDDKiA roczne informacje o sieci dróg publicznych. Jednak w ośmiu⁴² przypadkach dane zawarte w tych informacjach były nierzetelne i niezgodne z danymi źródłowymi, a w przypadku Urzędu Miasta Imielin brak było możliwości weryfikacji tych danych. Głównymi przyczynami tych nieprawidłowości były braki i błędy w ewidencji dróg.

[str. 85-86]

4. Dla modernizowanych, przebudowanych odcinków dróg większość skontrolowanych jednostek (18 spośród 20) posiadało ustalone stałe organizacje ruchu, określające m.in. lokalizację znaków drogowych, sygnalizacji oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Stałej organizacji ruchu nie posiadały dla wszystkich odcinków dróg modernizowanych w ramach FDS Urząd Gminy Pawonków i Starostwo Powiatowe w Żywcu.

[str. 86]

5. W naborach na lata 2019-2021 kontrolowani zarządcy dróg złożyli łącznie 104 wnioski o dofinansowanie zadań powiatowych lub gminnych ze środków Funduszu. Przy wyborze zadań wskazanych we wnioskach zarządcy kierowali się różnymi przesłankami.

**Nieprawidłowości we
wnioskach o
dofinansowanie**

W trakcie kontroli sprawdzono rzetelność danych wykazanych we wnioskach o dofinansowanie. Nieprawidłowości stwierdzono w trzech z 23 badanych wniosków. W pierwszym przypadku, we wniosku złożonym przez Wójta Gminy Olsztyn, została podana dłuższa niż rzeczywista długość dwóch odcinków dróg.

³⁸ Starostwa Powiatowe w: Piasecznie i Legionowie; Urzędy Miejskie w: Halinowie i Białej; Urząd Gminy i Miasta w Czerwieńsku; Urzędy Gmin: Olsztyn, Kłodawa, Maszewo i Żagań; Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu.

³⁹ Starostwa Powiatowe w: Piasecznie i Legionowie; Urząd Miejski w Halinowie; Urząd Gminy i Miasta w Czerwieńsku; Urzędy Gmin: Rokietnica, Olsztyn, Kłodawa, Maszewo i Żagań; Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu.

⁴⁰ Urząd Miejski w Halinowie, Urząd Gminy i Miasta w Czerwieńsku, Urzędy Gmin: Olsztyn i Pawonków.

⁴¹ Urząd Miasta Kobyłka; Urząd Miejski w Białej; Urząd Miasta i Gminy Kórnik; Urzędy Gmin: Rokietnica, Kłodawa, Maszewo i Żagań; Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu.

⁴² Starostwo Powiatowe w Legionowie, Urząd Miasta Kobyłka, Urząd Gminy i Miasta w Czerwieńsku, Urzędy Gmin: Pawonków, Olsztyn, Kłodawa, Maszewo i Żagań.

W pozostałych dwóch wnioskach, złożonych przez Zarząd Powiatu w Żywcu w naborach ogłoszonych przez Wojewodę Śląskiego na lata 2019-2020, podano nieprawdziwą informację, że wymiana wierzchniej warstwy jezdni na modernizowanych odcinkach drogi 1455 S, zwiększy jej nośność. Wymiana nawierzchni była zbędnym, w ocenie NIK, rozszerzeniem zakresu robót budowlanych, wprowadzonym do wniosku by zwiększyć szanse na pozyskanie dofinansowania z FDS. NIK oceniła to, jako działanie niegospodarne. Pierwotny projekt budowlany (dla obu zadań) zakładał jedynie budowę chodnika dla pieszych i kanalizacji deszczowej, wraz z przebudową urządzeń obcych. Dopiero po ogłoszeniu przez Wojewodę Śląskiego naborów wniosków, Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Żywcu zlecił opracowanie projektów wymiany nawierzchni drogi, naruszając przy tym obowiązujące w jednostce procedury zlecania takich usług. Ustalono przy tym, że w okresie objętym kontrolą Dyrektor ten – jako osoba fizyczna posiadająca stosowne uprawnienia budowlane – wielokrotnie wykonywał na rzecz firmy projektanta, w oparciu o umowy cywilnoprawne, czynności związane z realizacją w jej imieniu nadzoru inwestorskiego przy projektach drogowych gmin powiatu żywieckiego. W ocenie NIK, takie zależności i powiązania mogą świadczyć o występowaniu mechanizmów korupcyjnych, a w przypadku Dyrektora PZD dochodzić może również do konfliktu interesów i złamania zakazu wykonywania zajęć sprzecznych z obowiązkami ustawowymi, określonego w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁴³.

[str. 86-92]

6. Poza Starostą Namysłowskim, zarządcy dróg nie dysponowali szczegółowymi informacjami na temat kolizji i wypadków komunikacyjnych, które miały miejsce na drogach zgłaszanych do dofinansowania ze środków FDS.

[str. 92]

7. Większość umów o dofinansowanie zadań (63,2%) zawartych w 2019 r. przez kontrolowane jst z wojewodą, zostało zmienionych w wyniku rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Ponadto, w co trzecim przypadku został zmieniony termin oddania przedmiotu zadania do użytkowania, przy czym wydłużenie tego terminu następowało wyłącznie z przyczyn obiektywnych.

[str. 92-93]

8. Kontrola wykazała pojedyncze przypadki naruszenia przepisów *ustawy Pzp* w trakcie realizacji zadań. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ustalenia wartości zamówienia na roboty budowlane wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia oraz nieterminowego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego. Ponadto, w jednym przypadku Starosta Piaseczyński nie wyegzekwował od wykonawcy wniesienia wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

[str. 93-94]

**Środki z FDS
pozostawały na
rachunkach bankowych
jst nawet przez kilka
miesięcy**

9. Jednostki samorządu terytorialnego w 2019 r. otrzymały na dofinansowanie 22 zadań objętych szczegółowym badaniem 100% wartości dofinansowania wskazanego w umowach o dofinansowanie. Środki z Funduszu jst otrzymały na różnych etapach realizacji zadań. W sześciu przypadkach⁴⁴ dofinansowanie zostało przekazane na rachunek bankowy jst po odbiorze zrealizowanej inwestycji i zapłacie wynagrodzenia na rzecz wykonawcy zadania, jako refundacja poniesionych przez jst kosztów. W pozostałych 16 przypadkach jst otrzymały środki na dofinansowanie zadań w formie zaliczki. Nie zawsze

⁴³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1282.

⁴⁴ Dotyczy zadań wykazanych w pkt 7.1. Informacji realizowanych przez Starostwa Powiatowe w: Piasecznie, Legionowie i Namysłowie; Urząd Miasta Imielin; Urząd Gminy i Miasta w Czerwiesku (zadanie pod poz. 18); Urząd Gminy Żagań (zadanie pod poz. 21).

termin przekazania zaliczki był powiązany z zaawansowaniem prac i terminami płatności na rzecz wykonawców robót i usług, dlatego zdarzało się, że środki pozostawały na rachunkach bankowych jst (także nieoprocentowanych) przez okres kilku miesięcy.

[str. 75-76, 94-95]

Nieprawidłowości w realizacji umów

10. W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości wynikające z naruszenia postanowień umów zawartych przez jst z wykonawcami oraz umów o dofinansowanie. Najistotniejsze z nich dotyczyły:

- odebrania zadania od wykonawcy, mimo że na wybudowanym odcinku drogi nie wykonano progu zwalniającego. Próg ten został przewidziany we wniosku o dofinansowanie, jako jedno z dwóch rozwiązań poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w ramach punktowanego kryterium *Wpływ zadania na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego*;
- niewyegzekwowania kompletu dokumentów realizacji zadań, które wykonawcy zobowiązani byli przedstawić na podstawie zawartych umów;
- odbioru zadania siedem dni po terminie na zakończenie realizacji zadania, określonym w umowie o dofinansowanie, pomimo tego, że wykonawca zgłosił gotowość do odbioru zadania 101 dni wcześniej;
- naruszenia terminu oddania dróg do użytkowania, określonego w umowach o dofinansowanie; nieprawidłowość stwierdzono w czterech zadaniach, przy czym w jednym przypadku opóźnienie wyniosło ponad 90 dni;
- niepowiadomienia wojewody o zmianie zakresu rzeczowego zadania (zastosowaniu materiału zamiennego).

[str. 95-97]

Nadzór inwestorski ustanowiony po zgłoszeniu przez wykonawcę gotowości do odbioru zadania

11. W celu zapewnienia prawidłowego nadzoru nad realizacją robót budowlanych, prowadzonych w ramach zadań dofinansowanych środkami FDS⁴⁵, wszyscy zarządcy dróg ustanowili inspektorów nadzoru inwestorskiego. Natomiast w przypadku jednego z badanych zadań⁴⁶ nadzór inwestorski ustanowiono dopiero po zgłoszeniu przez wykonawcę gotowości do odbioru zadania, a w przypadku kolejnych czterech zadań⁴⁷ w urzędach nie było dokumentów potwierdzających wykonanie czynności nadzorczych.

[str. 97-98]

Zakładane efekty rzeczowe zostały osiągnięte

12. Zarządcy dróg przekazali wojewodom rozliczenia dofinansowania zadań w zakresach rzeczowym i finansowym, poza jednym przypadkiem⁴⁸, w terminach określonych w umowach o dofinansowanie. Z zatwierdzonych rozliczeń wynika, że zarządcy dróg wykorzystali łącznie 99,9% przyznanego dofinansowania ze środków FDS. Realizacja zadań objętych kontrolą zakończyła się osiągnięciem zakładanych efektów rzeczowych. Wykonano m.in. około 24 km dróg, nowe chodniki, ścieżki rowerowe, przejścia dla pieszych, skrzyżowania, a ponadto przebudowano oświetlenie i wprowadzono nowe oznakowanie pionowe i poziome. Realizacja zadań przyczyniła się do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, zapewnienia spójności sieci dróg publicznych, podnoszenia standardów technicznych dróg powiatowych oraz gminnych, zwiększenia dostępności transportowej jednostek administracyjnych oraz dostępności terenów inwestycyjnych.

[str. 98-101]

⁴⁵ Wykazanych w pkt 7.1. Informacji.

⁴⁶ Dotyczy zadania realizowanego przez Urząd Gminy i Miasta w Czerwieńsku, które zostało wykazane w pkt 7.1. Informacji pod poz. 18.

⁴⁷ Dotyczy zadań wykazanych w pkt 7.1. Informacji realizowanych przez Urząd Miasta Imielin, Urzędy Gmin: Maszewo i Żagań (oba zadania).

⁴⁸ Dotyczy zadania realizowanego przez Starostwo Powiatowe w Namysłowie, które zostało wykazane w pkt 7.1. Informacji.

4. WNIOSKI

Wnioski systemowe do Prezesa RM, Ministra Infrastruktury i wojewodów

NIK wnioskuję do Prezesa RM o rozważenie możliwości przesyłania do wojewodów i podawania do publicznej wiadomości uzasadnienia dla zmian na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu, dokonanych na podstawie art. 26 ust. 1 *ustawy o FDS*, w szczególności w przypadku wprowadzania na listy zadań, które nie zostały zgłoszone w ramach naboru ogłoszonego przez wojewodę i w związku z tym nie podlegały ocenie formalnej i merytorycznej, dokonywanej przez komisję.

NIK wnioskuję o usprawnienie procesu:

- weryfikowania przez Ministra Infrastruktury list zadań rekomendowanych do dofinansowania, przekazanych przez wojewodów,
- zatwierdzania tych list przez Prezesa RM,
- zawierania przez wojewodów, na podstawie zatwierdzonych list, umów o dofinansowanie,

aby w przypadku wystąpienia oszczędności lub rezygnacji z zadań powodujących niewykorzystanie przyznanej puli środków, wojewoda mógł ogłosić nabór uzupełniający i przeprowadzić go z zachowaniem terminów określonych w *ustawie o FDS* oraz podpisać umowy z podmiotami w danym roku finansowym.

Wnioski de lege ferenda

NIK wnioskuję o podjęcie przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany:

- art. 9 ust. 3 *ustawy o FDS*, polegającej na wyodrębnieniu w rezerwie limitu na zadania wieloletnie, bądź wprowadzeniu w ustawie mechanizmu rekompensującego skutki dokonanych przez Prezesa RM zmian dofinansowania zadań wieloletnich.

Aktualnie przyznawane środki z rezerwy pokrywają zwiększone dofinansowanie zadań wieloletnich jedynie w części przypadającej na pierwszy rok ich realizacji. W kolejnych latach cała kwota dofinansowania tych zadań pochodzi z puli środków przyznanej przez dysponenta Funduszu dla województwa, co powoduje zmniejszenie środków na dofinansowanie nowych zadań z kolejnych naborów.

- art. 20 ust. 2 *ustawy o FDS*, polegającej na doprecyzowaniu, że liczba powiatów i gmin w województwie, nie jest jedynym kryterium dla podziału przez wojewodę środków między zadania powiatowe i gminne. Obecnie kryterium podziału środków, wskazane w art. 20 ust. 2 *ustawy o FDS*, może budzić wątpliwości. Stwierdzenie, że „wojewoda dokonuje podziału środków między zadania powiatowe i zadania gminne, uwzględniając liczbę powiatów i gmin w województwie” może być rozumiane jako jedyne kryterium podziału środków finansowych. Jednak przyjęcie do podziału prostej proporcji liczby powiatów i gmin w województwie, może prowadzić do podzielenia środków bez uwzględnienia rzeczywistych potrzeb inwestycyjnych na drogach samorządowych, wynikających zarówno ze zgłaszanych wniosków, jak i rzeczywistego stanu technicznego tych dróg. Jak wskazują wyniki kontroli, zasady podziału środków według kryterium określonego w art. 20 ust. 2 *ustawy o FDS* są niejasne, różnie interpretowane przez wojewodów, którzy przy podziale środków wzięli pod uwagę dodatkowe czynniki.

- art. 23 ust. 4 i art. 24 ust. 2 *ustawy o FDS*, polegającej na wydłużeniu lub rezygnacji z podanych terminów pośrednich:
 - 7-dniowego terminu na wezwanie wnioskodawców do uzupełnienia lub poprawienia wniosku,
 - 30-dniowego terminu oceny merytorycznej wniosku,

bez uszczerbku dla ostatecznego czteromiesięcznego terminu (liczonego od dnia ogłoszenia naboru) na przedstawienie ministrowi właściwemu do spraw transportu listy zadań rekomendowanych do dofinansowania.

Zważywszy na fakt, że większość zarządców dróg stosuje praktykę składania wniosków w ostatnich dniach trwania naborów, rzetelna ocena

dużej liczby wniosków, złożonych niemal jednocześnie, jest trudna do przeprowadzenia w terminach określonych w *ustawie o FDS*. Zdaniem NIK, zasadna jest zmiana powyższych przepisów w taki sposób, aby z jednej strony komisja miała czas na rzetelną ocenę złożonych wniosków, a z drugiej strony został dotrzymany termin przekazania przez wojewodę do Ministra list zadań rekomendowanych do dofinansowania, który w myśl art. 25 ust. 1 *ustawy o FDS* wynosi 4 miesiące od dnia ogłoszenia naboru.

- art. 24 ust. 9 *ustawy o FDS* polegającej na doprecyzowaniu, że pisemna informacja dla wnioskodawcy o umieszczeniu zadania na liście zadań rekomendowanych do dofinansowania powinna zawierać dane dotyczące poziomu dofinansowania i rodzaju listy (podstawowa czy rezerwowa), na której ujęte jest zadanie. Pozwoli to samorządom na przygotowanie się do realizacji inwestycji i wcześniejsze ujmowanie tych zadań w uchwałach budżetowych oraz wieloletnich prognozach finansowych ze wskazaniem źródeł finansowania.

Wnioski do Ministra Infrastruktury

Wnioski pokontrolne dotyczyły:

1. Sporządzania sprawozdań Funduszu w sposób zapewniający przedstawienie sytuacji finansowej FDS za dany okres sprawozdawczy rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.
2. Niezwłocznego podejmowania działań w celu wyegzekwowania zaległości Funduszu.
3. Dokonywania pełnej analizy prawidłowości przekazywanych przez wojewodów list, o których mowa w art. 24 ust. 5 *ustawy o FDS*, zgodnie z art. 25 ust. 2 pkt 2 tej ustawy.
4. Egzekwowania od wojewodów składania oświadczeń o zgodności z ewidencją księgową danych zawartych w przekazywanych przez nich kwartalnych informacjach sporządzanych w formie sprawozdań Rb.

Wnioski do wojewodów

Wnioski pokontrolne dotyczyły m.in.:

1. Ustalania wysokości dofinansowania zadań ze środków Funduszu w sposób rzetelny, z należytą starannością oraz zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.
2. Rzetelnego klasyfikowania zadań jednorocznych i wieloletnich na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania z FDS.
3. Terminowego:
 - rozpatrywania wniosków o dofinansowanie;
 - przekazywania list zadań rekomendowanych do dofinansowania środkami FDS Ministrowi Infrastruktury;
 - sporządzania i doręczania aktualizacji harmonogramu przekazywania środków FDS na zadania przeznaczone do dofinansowania lub informacji o braku potrzeby jego aktualizacji;
 - zatwierdzania rozliczeń dofinansowania przekazywanych przez wnioskodawców;
 - sporządzania sprawozdań z realizacji zadań dofinansowanych z FDS.
4. Zaniechania stosowania na etapie oceny wniosków niezgodnego z przepisami *ustawy o FDS* kryterium – oceny strategicznej wojewody.
5. Wdrożenia systemu nadzoru nad wykorzystaniem środków z FDS zapewniającego rzetelną i skuteczną weryfikację sposobu realizacji przez jst obowiązków dotyczących oddania dróg do użytkowania.
6. Dostosowania polityki rachunkowości (zakładowego planu kont) urzędu do prowadzonej ewidencji księgowej zdarzeń związanych z dofinansowaniem z FDS.
7. Ewidencjonowania w księgach rachunkowych urzędu wszystkich zdarzeń dotyczących FDS.
8. Przekazywania dysponentowi Funduszu informacji i rozliczeń dotyczących wydatkowania środków FDS wraz z oświadczeniem, że zawarte w nich dane wynikają z ewidencji księgowej wyodrębnionej dla FDS.

**Wnioski do kierowników
jst oraz ich jednostek
organizacyjnych**

Wnioski pokontrolne dotyczyły m.in.:

1. Opracowania projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg stosownie do wymogów *ustawy o drogach publicznych*.
2. Prowadzenia ewidencji dróg w sposób rzetelny oraz odpowiadający przepisom *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg*.
3. Założenia i prowadzenia dzienników objazdów dróg.
4. Przeprowadzania kontroli okresowych stanu technicznego dróg.
5. Terminowego przekazywania:
 - rzetelnych informacji o sieci dróg publicznych do GDDKiA;
 - informacji o zawarciu umów z wykonawcą do wojewody;
 - rozliczeń dofinansowania z FDS w zakresie rzeczowym i finansowym do wojewody.
6. Egzekwowania od wykonawców wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, w przypadku gdy to zabezpieczenie zostało przewidziane w umowie.
7. Ustalenia wartości zamówienia publicznego na roboty budowlane w oparciu o aktualne kosztorysy inwestorskie.
8. Przestrzegania zasad nadzoru nad realizowanymi inwestycjami, w tym właściwego dokumentowania tych czynności.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. DZIAŁANIA DYSPONETA FUNDUSZU DRÓG SAMORZĄDOWYCH NA RZECZ REALIZACJI PLANU FINANSOWEGO FUNDUSZU

Minister Infrastruktury, jako dysponent Funduszu, zgodnie z przepisami podzielił środki Funduszu pomiędzy województwa, natomiast nie ustrzegł się błędów w zakresie ewidencji i kontroli wykorzystania tych środków.

5.1.1 Realizacja planu finansowego Funduszu Dróg Samorządowych

Plan finansowy FDS

5.1.1.1. W Planie finansowym FDS na rok 2019 *Stan środków na początek roku* zaplanowano w kwocie 1 450 051,0 tys. zł, w tym 1 100 000,0 tys. zł dotacji z budżetu państwa ujęte nieprawidłowo jako należność zamiast jako planowany przychód Funduszu, łączne przychody w kwocie 4 616 590,0 tys. zł, a łączne koszty realizacji zadań 5 016 630,0 tys. zł.

Kwota 1 100 000,0 tys. zł wykazana w planie finansowym Funduszu jako *Stan na początek roku* ujęta jako należność nie spełniała definicji aktywów (art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o rachunkowości). Przez aktywa rozumie się kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych. Nie spełniała definicji należności krótkoterminowych, określonych w art. 3 ust. 1 pkt 18 lit. c ustawy o rachunkowości oraz pośrednio w art. 28 ust. 1 pkt 7 tejże ustawy, gdyż dotacje, które mogą być wpłacone na podstawie ustawy, definicji tej nie spełniają. Ustawa definiuje bowiem należności krótkoterminowe jako: ogół należności z tytułu dostaw i usług oraz całość lub część należności z innych tytułów niezaliczonych do aktywów finansowych, które stają się wymagalne w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego i które wycenić należy w kwocie wymaganej zapłaty, z zachowaniem zasady ostrożności. Ponadto należność powinna wynikać z sald bilansu zamknięcia poprzedniego roku obrotowego. Należność wykazana jako element stanu funduszu na początek roku obrotowego musi zatem powstać w latach poprzedzających rok obrotowy, za który sporządzany jest plan finansowy. Według udzielonych wyjaśnień w planie finansowym Funduszu na rok 2019 ujęto dotację z budżetu państwa w wysokości 1,1 mld zł, jako Należności, ponieważ w myśl art. 38b ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018⁴⁹, środki FDS, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3, przekazane w 2018 r. mogą być wykorzystane do dnia 31 grudnia 2019 r. Dodatkowo, zgodnie z art. 38c, środki te stanowią wydatki budżetu państwa, które nie wygasają z upływem roku budżetowego (2018), a więc mogły zostać przekazane na zasilenie Funduszu w 2019 r.

NIK zauważa, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o FDS, wpłata z budżetu państwa jest jednym ze źródeł pochodzenia środków Funduszu, tj. przychód Funduszu. Zdaniem NIK, okoliczność wskazana w wyjaśnieniach nie spowodowała zmiany treści ekonomicznej planowanej dotacji z budżetu państwa z przychodów na należność. Tym bardziej, że umowa o udzielenie w latach 2019-2027 dotacji celowej na rzecz FDS została zawarta dopiero 3 lipca 2019 r. Dysponent Funduszu w momencie uzgadniania Planu finansowego Funduszu z Ministrem Finansów (z 22 lutego 2019 r.) wiedział o braku umowy dotacji (która w przypadku braku wpłaty mogłaby być podstawą dochodzenia dotacji celowej). Tym samym wpłata z budżetu państwa nie mogła zostać wykazana w planie na 2019 r. jako należność z roku poprzedniego i należało ją uwzględnić jako przychód planowany w trakcie roku.

Zrealizowane w 2019 r. przychody Funduszu (wg ksiąg rachunkowych) wyniosły 4 739 890,2 tys. zł, z tego:

⁴⁹ Dz. U. poz. 2371, ze zm. Ustawa wygasła 31 grudnia 2018 r.

- 1 533 550,0 tys. zł ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych⁵⁰,
- 1 400 000,0 tys. zł wpłaty NFOŚiGW,
- 1 100 000,0 tys. zł dotacja celowa z budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu (nieprawidłowo wykazana w sprawozdaniu Rb-33 i Rb-40 jako należność),
- 500 000,0 tys. zł dotacja celowa z budżetu państwa, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej,
- 119 419,6 tys. zł wpłaty Dyrekcji Generalnej PGLLP,
- 74 221,6 tys. zł wpłaty z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa,
- 11 912,6 tys. zł odsetki od wolnych środków Funduszu,
- 786,4 tys. zł wpłaty jst (w tym kary naliczone przy realizacji zadań FDS).

Koszty realizacji zadań FDS⁵¹ w 2019 r. wyniosły 5 825 109,4 tys. zł (w tym 1 957 964,0 tys. zł to nieprawidłowo wykazana wartość umów z tytułu projektów wieloletnich⁵² – szczegółowy opis w pkt 5.1.3.3 Informacji). Koszty inwestycyjne dofinansowania budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i gminnych stanowiły 81,3% łącznych kosztów (4 735 581,8 tys. zł⁵³, w tym 65 269,5 tys. zł środki rozdysponowane przez Prezesa RM na podstawie art. 26 ust. 2 *ustawy o FDS* z rezerwy Prezesa RM). Koszty inwestycyjne finansowania budowy, przebudowy lub remontu dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych o znaczeniu obronnym wyniosły 1 089 518,0 tys. zł⁵⁴, tj. prawie 18,7% łącznych kosztów. Koszty własne zrealizowano w kwocie 9,6 tys. zł (24,0% planowanych).

W 2020 r. zaplanowano przychody⁵⁵ Funduszu w kwocie 3 254 000,0 tys. zł, natomiast koszty realizacji zadań zaplanowano w kwocie 7 203 991,0 tys. zł, w tym: *koszty inwestycyjne* – 6 663 225,0 tys. zł, *środki na realizację zadań bieżących przekazane innym podmiotom* – 540 725,0 tys. zł, *koszty własne* – 41,0 tys. zł. W planie finansowym FDS na rok 2020 (w związku z nowelizacją *ustawy o FDS*⁵⁶, w której m.in. zwiększono do 5,4 mld zł maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na dofinansowanie FDS) zwiększono o 3,8 mld zł przychody z dotacji z budżetu państwa⁵⁷, a także usunięto ze *Stanu funduszu na początek roku* błędnie wykazane skarbowe papiery wartościowe na kwotę 1 050 000,0 tys. zł. W myśl art. 6 ust. 1 *ustawy o FDS* skarbowe papiery wartościowe są przekazywane przez Ministra Finansów na wniosek dysponenta Funduszu i stanowią przychód Funduszu. Tymczasem w MI powyższą kwotę *traktowano jako należność Funduszu*.

Zmieniony plan finansowy FDS na rok 2020 został uzgodniony z Ministrem Finansów 22 grudnia 2020 r. Jak wyjaśniono w MI kwota dodatkowych środków w wysokości 3,8 mld zł zostanie przeznaczona na realizację zadań w 2021 r.

Wg sprawozdania Rb-40 za III kwartał⁵⁸ przychody Funduszu wyniosły 2 916 196,6 tys. zł, tj. 89,6% planowanych w ustawie budżetowej, z tego:

⁵⁰ Zgodnie z art. 6 ust. 1 *ustawy o FDS*, Funduszowi mogą być przekazane skarbowe papiery wartościowe na dofinansowanie jego zadań. Łączna wartość nominalna zobowiązań z tytułu wyemitowania papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty 2,8 mld zł w okresie do 2028 r. (art. 6 ust. 2 *ustawy o FDS*). W 2019 r. przekazana na rzecz FDS wartość skarbowych wartościowych stanowiła 57,1% tej kwoty.

⁵¹ Według sprawozdania Rb-40 za IV kwartał 2019 r.

⁵² Koszty i wydatki z tytułu tych umów poniesione będą w latach przyszłych, za prace, które wykonane zostaną również w kolejnych latach.

⁵³ W tym 881 520,0 tys. zł zobowiązania z tytułu projektów wieloletnich.

⁵⁴ W tym 1 076 444,0 tys. zł zobowiązania z tytułu projektów wieloletnich.

⁵⁵ Według ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.).

⁵⁶ Zmiana wprowadzona art. 11 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1747). Zgodnie z dodanym art. 42a *ustawy o FDS* w roku 2020 w planie finansowym Funduszu mogły być dokonywane zmiany, mimo niespełnienia wymogów określonych w art. 29 ust. 9-12 *ufp*.

⁵⁷ W uzasadnieniu do zmiany ustawy (Druk nr 590) podano, że celem pobudzenia i dalszego utrzymania dynamicznego rozwoju gospodarczego kraju zasadne jest zwiększenie w 2020 r. strumienia środków z budżetu państwa do Funduszu w wysokości: 2,7 mld zł na realizację nowych zadań inwestycyjnych, 1,1 mld zł na realizację zadań gminnych i powiatowych (kwota 1,1 mld zł jest przyspieszonym zasileniem Funduszu, wcześniej planowanym na rok 2021).

⁵⁸ Stan na 30 września 2020 r.

- 1 600 000,0 tys. zł dotacje celowe z budżetu państwa⁵⁹ (100% planowanych),
- 1 306 336,9 tys. zł wpłaty od jednostek na państwowy fundusz celowy (79,8% planowanych),
- 9 859,7 tys. zł pozostałe przychody (odsetki) (54,8% planowanych).

Koszty realizacji zadań wyniosły 2 874 694,6 tys. zł (w tym 2 038 769,6 tys. zł to nieprawidłowo wykazana wartość umów z tytułu projektów wieloletnich), tj. 39,9% kwoty zaplanowanej (7 203 991,0 tys. zł). Koszty inwestycyjne⁶⁰ (stanowiące w strukturze kosztów FDS 94,2%) zrealizowano w kwocie 2 707 886,8 tys. zł, tj. 40,6% kwoty zaplanowanej (6 663 225,0 tys. zł), a koszty bieżące⁶¹ (5,8% w strukturze kosztów) w kwocie 166 806,9 tys. zł, tj. 30,8% kwoty zaplanowanej (540 725,0 tys. zł).

Na zadania wynikające z ustawy o FDS wydatkowano do 30 września 2020 r. (w układzie kasowym) 958 659,5 tys. zł, tj. 29,5% planu (3 253 991,0 tys. zł), z tego:

- 886 292,3 tys. zł przekazano na dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i gminnych, tj. 34,3% planu (2 581 250,0 tys. zł),
- 37 522,2 tys. zł rozdysponowano zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy o FDS, tj. 23,1% planu (162 700,0 tys. zł),
- 34 844,1 tys. zł przekazano na dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych o znaczeniu obronnym, tj. 7,0% planu (500 000,0 tys. zł).

Koszty własne wyniosły 0,9 tys. zł, tj. 2,2% planu (41,0 tys. zł).

W związku z niskim wykorzystaniem środków z FDS na koniec III kwartału 2020 r. w MI wyjaśniono, że większość środków Funduszu Wojewodowie przekazują do beneficjentów w ostatnim kwartale. Jednak określenie poziomu wykorzystania środków z Funduszu według stanu na koniec 2020 r. będzie możliwe po przesłaniu przez wojewodów sprawozdań z realizacji zadań powiatowych i gminnych, na które udzielone zostało dofinansowanie (...). Środki z Funduszu w trakcie roku są na bieżąco przekazywane do beneficjentów, którzy również przekazują na subkonta środki zwrócone, niewykorzystane. Po III kwartałach 2020 r. na subkonta wojewodów zostało przekazanych ponad 39% środków z ogólnej puli zaplanowanej na zadania gminne i powiatowe, tj. 2,743 mld zł. Obecnie ok. 60 % środków na realizację zadań gminnych i powiatowych zaplanowanych na rok 2020 zostało przekazanych do urzędów wojewódzkich w IV kwartale 2020 r. Podobna sytuacja wystąpiła w 2019 r. gdzie do końca III kwartału 2019 r. na subkonta wojewodów przekazano ok. 25% puli środków zaplanowanej na zadania gminne i powiatowe a ponad połowa środków została przekazana na subkonta wojewodów w ostatnim miesiącu. Zatem rozkład przekazywanych w ciągu roku środków z koncentracją ich w ostatnim kwartale danego roku wynika ze specyfiki inwestycji drogowych.

W okresie od 2019 r. do końca września 2020 r. nie ponoszono kosztów dofinansowania zadań mostowych. W 2019 r. nie wpłynęły wnioski o dofinansowanie takich zadań. Natomiast po przeprowadzonym naborze na dofinansowanie z FDS zadań mostowych w 2020 r. dysponent Funduszu zatwierdził, 15 września 2020 r., do dofinansowania jedno zadanie wieloletnie.

⁵⁹ 1 100 000,0 tys. zł dotacja celowa z budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu, 500 000,0 tys. zł dotacja celowa z budżetu państwa, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej.

⁶⁰ Środki przekazane innym podmiotom na inwestycje.

⁶¹ Środki na realizację zadań bieżących przekazane innym podmiotom.

Dysponent Funduszu oceniał prawidłowość dokonywanych wpłat, ale opieszale podejmował działania w celu ich wyegzekwowania

5.1.1.2. Dysponent Funduszu kierował do podmiotów⁶², o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, 4 i 5 *ustawy o FDS*, pisma o przedłożenie prognoz wpłat, przychodów i zysków na lata 2019, 2020 i 2021⁶³. W lutym 2019 r. przekazał tym podmiotom informację o nr konta bankowego FDS⁶⁴, a w maju 2019 r. zwrócił się do Prezesa RM oraz ministrów o poinformowanie nadzorowanych przez nich spółek o konieczności dokonania wpłat na FDS z tytułu zysków osiągniętych w 2018 r.⁶⁵. Kontrolę prawidłowości dokonywanych na rzecz FDS wpłat prowadzono w MI m.in. w następujący sposób:

- w przypadku NFOŚiGW, który zgodnie z art. 5 ust. 2 *ustawy o FDS* dokonuje wpłat w formie równych rat kwartalnych, poprzez monitorowanie wpływów na rachunek bankowy FDS,
- w przypadku PGLLP, który przedłożył prognozy wpłaty na rok 2019 i 2020 stanowiącej 2% osiągniętego przychodu ze sprzedaży drewna, poprzez weryfikację prognoz, a następnie analizy wysokości wpłat,
- w przypadku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa wysokość wpłat oceniana była na podstawie informacji o wysokości zysku tych spółek pozyskiwanych przez dysponenta Funduszu z właściwych miejscowo urzędów skarbowych, a także z dostępnych rejestrów Ministerstwa Sprawiedliwości (eKRS⁶⁶) oraz bezpośrednio od spółek.

Należności Funduszu⁶⁷ na koniec 2019 r. wynosiły 7 220,6 tys. zł, a na 30 września 2020 r. – 7 457,2 tys. zł. Zaległości z tytułu wpłat z zysku⁶⁸ przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa wynosiły na 31 grudnia 2019 r. – 2 304,2 tys. zł i wzrosły wg stanu na 30 września 2020 r. o 214,3% do 7 241,9 tys. zł. Wzrost zaległości spowodowany był głównie zaległością wpłat z zysku z 2019 r. jednej ze spółek w wysokości 4 328,9 tys. zł.

Zaległości z tytułu wpłat z zysku spółek za rok 2018⁶⁹ wpłynęły w 2020 r. w całości lub w części w przypadku dziewięciu z 21 spółek, w tym w sześciu przypadkach w związku z podjętymi działaniami upominawczymi. Do 22 listopada 2020 r. nie wpłynęły pozostałe zaległości wpłat z zysku za rok 2018, w tym zaległości objęte badaniem kontrolnym. Wg stanu na 30 września 2020 r. zaległości z tytułu wpłaty z zysku roku 2018 posiadało 17 spółek, a zaległości za rok 2019 – 22 spółki. Do 22 listopada 2020 r. żadna z 11 badanych zaległości z zysku z roku 2019 nie wpłynęła na konto FDS. Kontrola 20 wybranych zaległości FDS od jednoosobowych spółek Skarbu Państwa wykazała, że w przypadku braku należnej wpłaty na Fundusz jego dysponent kierował upomnienia, a następnie – w przypadku braku wpłaty – postanowienia o wszczęciu z urzędu wobec spółki postępowania w sprawie określenia wysokości zobowiązania do dokonania wpłaty na FDS (na podstawie art. 21 § 3 i art. 165 § 2 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa*⁷⁰). W przypadku 18 z 20 badanych zaległości działania te, w stosunku do spółek, które zgodnie z art. 5 ust. 4 *ustawy o FDS*, zobowiązane zostały do wpłaty należności co roku w terminie 14 dni po zatwierdzeniu rocznego sprawozdania finansowego spółki⁷¹, nie były podejmowane bezzwłocznie. Zgodnie z art. 15 § 1 *ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*⁷² *egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę*

⁶² NFOŚiGW, PGLLP, spółek Skarbu Państwa.

⁶³ Pisma: nr DDP-5.4520.283.2018JT.1 z 27 października 2018 r., DDP-5.4520.18.2019 z 15 marca 2019 r. oraz nr DDP-5.4520.185.2020 z 15 marca 2020 r.

⁶⁴ Pismo nr DDP-5.4520.18.2019 z 15 lutego 2019 r.

⁶⁵ Pismo nr DDP-5.4520.18.2019 z 11 maja 2019 r.

⁶⁶ Elektroniczny Krajowy Rejestr Sądowy.

⁶⁷ Według sprawozdania Rb-40.

⁶⁸ 7,5% po opodatkowaniu podatkiem dochodowym.

⁶⁹ Według stanu na 31 grudnia 2019 r.

⁷⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.

⁷¹ Lub jego sporządzeniu, jeśli zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości nie występuje obowiązek zatwierdzenia.

⁷² Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.

postępowania egzekucyjnego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia.

Ustalono, że dysponent Funduszu wysłał upomnienia do spółek:

- w dziewięciu przypadkach⁷³ od 143 do 153 dni po terminie wynikającym z art. 5 ust. 4 ustawy o FDS,
- w dziewięciu przypadkach⁷⁴ po terminie wynikającym z art. 5 ust. 4 ustawy o FDS, z tego w siedmiu przypadkach po upływie od 57 do 69 dni⁷⁵, a w dwóch przypadkach po upływie 199 i 245 dni od tego terminu⁷⁶ (z tego do ośmiu spółek upomnienia zostały wystosowane dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 26 listopada 2020 r.).

Natomiast postanowienia o wszczęciu z urzędu wobec spółki postępowania w sprawie określenia wysokości zobowiązania do dokonania wpłaty na FDS (na podstawie art. 21 § 3 i art. 165 § 2 Ordynacji podatkowej) wysłano do dziewięciu spółek od 344 do 414 dni od upływu terminu płatności należności i od 5 do 9 miesięcy od sporządzenia i wysłania upomnień. W MI wyjaśniono m.in., że w pierwszym roku funkcjonowania FDS koncentrowano się na spełnieniu obowiązku informacyjnego i przypominaniu o obowiązku dokonywania wpłat. Drugi rok funkcjonowania FDS zbiegł się z pandemią Covid-19 (...) Obowiązek publikacyjny często przez Spółki jest zaniedbywany. Przez to MI musi sięgać po informacje z innych źródeł co często jest czasochłonne (...) realizowane postępowania podatkowe są również działaniami nowymi z punktu widzenia wdrażania Funduszu, prawnie i administracyjnie skomplikowane i wymagające większych nakładów czasowych.

Zdaniem NIK wskazane w wyjaśnieniach okoliczności nie mogą usprawiedliwiać tak znacznych opóźnień w podejmowaniu działań w celu odzyskiwania zaległości Funduszu.

Wartość podpisanych umów wieloletnich wykazywano w sprawozdaniach jako zobowiązania

5.1.1.3. Zobowiązania Funduszu na koniec 2019 r. wyniosły⁷⁷ 1 985 132,0 tys. zł i do 30 września 2020 r. wzrosły do 3 885 388,4 tys. zł (tj. o 95,7%). Zobowiązania z tytułu projektów wieloletnich dotyczących zadań obronnych wyniosły na koniec 2019 r. 1 076 443,9 tys. zł (54,2% wszystkich zobowiązań), a na koniec III kwartału 2020 r. – 1 846 618,8 tys. zł (47,5% wszystkich zobowiązań). Pozostałe zobowiązania z tytułu umów wieloletnich na dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i gminnych na koniec 2019 r. wyniosły 881 520,0 tys. zł (wykazane przez 15 urzędów wojewódzkich⁷⁸ – od 191,9 tys. zł w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim do 125 224,1 tys. zł w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim), a na koniec III kwartału 2020 r. – 2 038 769,6 tys. zł (wykazane przez 16 urzędów wojewódzkich – od 4 599,8 tys. zł w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim do 242 488,2 tys. zł w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim). Wzrost zobowiązań na koniec III kwartału 2020 r. w stosunku do końca roku 2019 nastąpił we wszystkich 16 urzędach wojewódzkich. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły zobowiązania przeterminowane.

Gospodarowanie środkami FDS

5.1.1.4. Zgodnie z art. 78d ust. 2 *upf* dysponent Funduszu przekazywał wolne środki Ministrowi Finansów w zarządzanie⁷⁹, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji budżetu. Środki te przekazywane były na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁸⁰. Jak wyjaśniono kwota wolnych środków FDS do przekazania w zarządzanie terminowe MF szacowana była po dokonaniu wypłaty środków dla wojewodów na dofinansowanie zadań FDS (...) zazwyczaj raz w miesiącu. Na rachunku

⁷³ Wszystkie objęte badaniem, zaległości powstałe w lipcu 2019 r.

⁷⁴ Na 11 badanych w zakresie zaległości powstałych w 2020 r.

⁷⁵ Sprawozdania spółek datowane od 4 do 16 września 2020 r.

⁷⁶ Sprawozdania spółek z 3 marca 2020 r. i 12 marca 2020 r.

⁷⁷ Według sprawozdań budżetowych Rb-33 i Rb-40.

⁷⁸ Mazowiecki Urząd Wojewódzki nie ujmował wartości umów wieloletnich w ewidencji finansowo-księgowej.

⁷⁹ Zarządzanie overnight - rozumie się przez to zarządzanie wolnymi środkami przekazywanymi na rachunek Ministra Finansów w Banku Gospodarstwa Krajowego każdego dnia roboczego na podstawie stałego zlecenia dysponenta dla BGK i zwracanymi następnego dnia roboczego.

Zarządzanie terminowe - rozumie się przez to zarządzanie wolnymi środkami przekazanymi na rachunek Ministra Finansów w BGK inne niż zarządzanie overnight.

⁸⁰ Dz. U. poz. 1864.

bankowym FDS pozostawiano kwotę środków niezbędną na opłacenie np. kosztów bankowych oraz ewentualnych dodatków, wcześniej nieprzewidzianych potrzeb wojewodów. Określając kwotę możliwą do przekazania w zarządzanie terminowe każdorazowo, na bieżąco brano pod uwagę tendencje wpłat przychodów funduszu i wszelkich wypłat w okresach poprzednich oraz bieżącą sytuację i potrzeby poszczególnych beneficjentów.

Kontrolą objęto gospodarowanie przez dysponenta Funduszu wolnymi środkami w 2020 r. Stan środków pieniężnych na rachunkach Funduszu⁸¹, których ewidencja księgowa była prowadzona w MI⁸² wynosił:

- na koniec II kwartału 2020 r. 1 308,4 tys. zł (środki pieniężne na koncie bankowym), a w zarządzanie terminowe przekazano środki w kwocie 1 671 848,0 tys. zł,
- na koniec III kwartału 2020 r. 258 588,6 tys. zł, a w zarządzanie terminowe przekazano środki w kwocie 2 448 063,0 tys. zł.

Dysponent FDS w okresie od 1 stycznia do 30 września 2020 r. przekazał w zarządzanie Ministra Finansów (jako depozyty terminowe) wolne środki:

- 39 razy z konta do obsługi zadań powiatowych i gminnych oraz mostowych,
- 18 razy z konta do obsługi zadań obronnych.

Łączna wysokość przekazanych środków wyniosła 9 723 819,0 tys. zł. Średnio pojedyncza kwota lokaty terminowej wynosiła 249 328,7 tys. zł. Wolne środki lokowane były na okres od 5 do 34 dni. Łącznie odsetki z tytułu przekazania wolnych środków w zarządzanie terminowe i zarządzanie overnight w okresie od 1 stycznia do 30 września 2020 r. wyniosły 5 063,0 tys. zł. Jak wyjaśniono przychody uzyskane z przekazania wolnych środków w zarządzanie terminowe MF w 2020 r. były znacząco niższe w porównaniu do roku 2019 [10 829,0 tys. zł] z uwagi na znacząco niższe oprocentowanie lokat obowiązujące od przełomu marca i kwietnia 2020 r.

W okresie od 8 września do 6 października 2020 r. przekazano w zarządzanie terminowe trzy lokaty bankowe⁸³ z oprocentowaniem 0,0%. Jak wyjaśniono pieniądze zostały ulokowane mimo zerowego oprocentowania. Uznano, że lokaty zostaną założone, i mimo że FDS nie uzyska żadnych przychodów, to jednak środki będą w tym okresie w dyspozycji Ministra Finansów, który może tymi środkami zarządzać.

W okresie objętym kontrolą miały miejsce przypadki przekazywania wojewodom środków z przekroczeniem terminu wskazanego w § 3 ust. 6 Porozumienia (tj. nie przekazano ich do 4 dnia roboczego każdego miesiąca kalendarzowego)⁸⁴ oraz w wysokości niższej niż wynikało to z zapotrzebowań wojewodów. Było to spowodowane, jak podano w wyjaśnieniach, tym że na początku grudnia 2019 roku na rachunku „głównym” FDS nie było dostępnych środków by zaspokoić potrzeby wojewodów w pełnej wysokości, kolejne transze przekazywane były po otrzymaniu funduszy ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych.

Jednak wcześniej, we wrześniu 2019 r., Dysponent Funduszu polecił⁸⁵ wojewodom, by środki ujęte w Planie finansowym Funduszu na rok 2019 przekazali jednostkom samorządu terytorialnego do 31 grudnia 2019 r. Decyzja ta wymusiła na wojewodach przekazanie na rachunki bankowe jst środków

⁸¹ W związku z obsługą finansową Funduszu prowadzone były dwa konta bankowe w Banku Gospodarstwa Krajowego, jedno do obsługi zadań powiatowych i gminnych oraz mostowych i drugie do obsługi realizacji zadań obronnych.

⁸² Bez subkont wojewodów.

⁸³ Dwie na koncie do obsługi zadań powiatowych i gminnych oraz mostowych na kwotę: 10 000,0 tys. zł i 1 733 472,0 tys. zł oraz jedną na koncie dla zadań obronnych – 704 591,0 tys. zł.

⁸⁴ W grudniu 2019 r. środki do objętych kontrolą województw przekazano w czterech transzach, tj. 6 grudnia (1 dzień roboczy po terminie wynikającym z § 3 ust. 6 Porozumienia), 23 grudnia (18 dni kalendarzowych po terminie) i po dwie transze 30 grudnia (25 dni kalendarzowych po terminie). Środki dla województwa mazowieckiego na styczeń 2020 r. przekazano 10 stycznia, tj. 2 dni robocze po terminie.

⁸⁵ Pismo skierowane do wojewodów DDP-5.4520.329.2019 z dnia 10 września 2019 r.

niezależnie od harmonogramów planowanych płatności na rzecz wykonawców zadań, również na zadania, których realizacja miała się zakończyć w 2020 r.⁸⁶ i wypłata na rzecz wykonawcy dokonywana była nawet w czerwcu 2020 r.⁸⁷. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt. 3 *ufp* wydatki publiczne powinny być dokonywane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zdaniem NIK, przepisy *ustawy o FDS* nie wymuszały praktyki przesyłania środków FDS do jst do końca roku budżetowego. Wręcz przeciwnie finansowanie tych zadań z Funduszu uniezależnia ich wykorzystanie od roczności budżetu. W Funduszu niewykorzystane środki przechodzą na rok następny.

5.1.2 Sposób podziału środków FDS na poszczególne województwa

Dysponent Funduszu dokonywał podziału środków FDS na poszczególne województwa zgodnie z przepisami

5.1.2.1. Do wyliczenia kwot limitów dofinansowania dla poszczególnych województw na lata 2019 i 2020, w tym zadań wieloletnich, zostały w MI przygotowane odrębne pliki Excel, w których ujęto algorytmy podziału środków w tych okresach, w tym:

- 1) zgodnie z § 3 *rozporządzenia w sprawie podziału środków FDS* środki przeznaczone na dofinansowanie zadań gminnych i powiatowych zostały podzielone według proporcji: 91,5% dostępnej puli środków przeznaczono na wszystkie województwa, a pozostałe 8,5% przeznaczono w równych kwotach dla 5 województw z najniższą wartością PKB na mieszkańca,
- 2) zgodnie z § 1 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie podziału środków FDS* uwzględniono następujące czynniki:
 - C1 - czynnik drogowy rozumiany jako wyrażony w procentach stosunek łącznej długości dróg powiatowych i dróg gminnych na obszarze województwa do łącznej długości dróg powiatowych i dróg gminnych na obszarze kraju;
 - C2 - czynnik ludnościowy rozumiany jako wyrażony w procentach udział liczby ludności województwa w liczbie ludności kraju;
 - C3 - czynnik powierzchniowy rozumiany jako wyrażony w procentach udział powierzchni ogólnej województwa w powierzchni ogólnej kraju;
 - C4 - czynnik wyrównawczy rozumiany jako wskaźnik proporcjonalny do stosunku wartości przeciętnej ogólnokrajowej produktu krajowego brutto na mieszkańca oraz wartości produktu krajowego brutto na mieszkańca w województwie.

Każdy z ww. czynników miał przypisaną wagę procentową, w wysokości określonej w *rozporządzeniu w sprawie podziału środków FDS* w § 2 (odpowiednio: C1 – 95%, C2 – 1%, C3 – 2%, C4 – 2%). Wykorzystano dane z Bazy Danych Lokalnych GUS: na koniec roku 2017 – w zakresie długości dróg i PKB na mieszkańca oraz na koniec 2018 r. – w zakresie powierzchni województw i liczby ludności. W wyliczeniach uwzględniono również pulę środków na zadania wieloletnie, których czas realizacji miał być dłuższy niż 12 miesięcy. Zgodnie z art. 15 *ustawy o FDS*, suma wydatków Funduszu przeznaczonych na dofinansowanie tych zadań nie przekraczała 75% przychodów FDS danego roku.

5.1.2.2. Dysponent Funduszu poinformował wszystkich wojewodów o wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań powiatowych oraz zadań gminnych na rok 2019⁸⁸ oraz na rok 2020⁸⁹ w terminach wynikających z art. 20 ust. 1 oraz art. 46 ust. 5 *ustawy o FDS*. Ponadto, w związku z art. 15 *ustawy o FDS* dysponent Funduszu informował o wysokości limitu zobowiązań na zadania wieloletnie. Kwoty limitów na dane województwo wykazane w pismach do wojewodów były zgodne z limitami naliczonymi przez dysponenta Funduszu na poszczególne województwa, a ich łączna wartość nie przekroczyła limitu wydatków na zadania FDS w danym

⁸⁶ Ustalenia kontroli P/20/005 prowadzonej w Urzędach Wojewódzkich: Lubuskim, Mazowieckim, Opolskim, Śląskim i Wielkopolskim.

⁸⁷ Ustalenia kontroli P/20/005 w Urzędzie Miasta Halinów i Starostwie Powiatowym w Żywcu.

⁸⁸ Pismo DDP.5.4520.11.2019 z dnia 21 lutego 2019 r.

⁸⁹ Pismo DDP.5.4520.290.2019 z dnia 12 lipca 2019 r.

roku. W okresie objętym kontrolą wojewodowie nie zgłaszali uwag do Ministra, co do sposobu podziału ww. środków.

5.1.3 Koordynacja, kontrola realizacji zadań oraz wykorzystania środków z FDS

Dysponent Funduszu przeprowadził analizę prawidłowości sporządzonych przez wojewodów list, za wyjątkiem wynikającej z art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o FDS analizy zgodności kwot dofinansowania poszczególnych zadań z art. 14 tej ustawy

5.1.3.1. Na podstawie art. 37 ust. 3 ustawy o FDS dysponent Funduszu ustalił m.in. wzór listy zadań rekomendowanych do dofinansowania w ramach Funduszu, zawierający wszystkie obligatoryjne elementy określone w art. 24 ust. 8 ustawy o FDS⁹⁰. Wzór listy pn. *Lista zadań rekomendowanych do dofinansowania w ramach Funduszu Dróg Samorządowych*⁹¹ został zamieszczony na stronie BIP Ministerstwa⁹².

Szczegółowa analiza list zadań powiatowych oraz gminnych na lata 2019 i 2020 przekazanych przez pięciu wojewodów⁹³ wykazała, że dysponent Funduszu w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w sporządzeniu list, zgodnie z art. 25 ust. 3 ustawy o FDS, wzywał wojewodów do ich poprawienia. Uwagi szczegółowe do list z naboru na rok 2019 dotyczyły m.in. błędnego oznaczenia rodzaju zadania (lubuskie), skorygowania list do limitu wydatku (mazowieckie), wskazania dofinansowania wynikającego z dochodów samorządu (opolskie, śląskie), usunięcia z listy zadania, które planowano sfinansować w roku następnym (wielkopolskie). Stwierdzane nieprawidłowości w listach z naboru na rok 2020 dotyczyły m.in. niewykorzystania pełnego limitu na planowane zadanie wieloletnie (śląskie), maksymalnego dopuszczalnego limitu dofinansowania na zadanie.

Kontrola wykazała, że dysponent Funduszu nie w pełni analizował prawidłowość sporządzonych przez wojewodów list pod względem zgodności proponowanych kwot dofinansowania poszczególnych zadań powiatowych oraz gminnych z art. 14 ustawy o FDS.

Ustalono, że powołana przez Wojewodę Opolskiego Komisja ustalając poziom dofinansowania dla Gminy Biała posłużyła się nieprawidłowymi danymi w zakresie części wyrównawczej oraz części równoważącej subwencji ogólnej. Spowodowało to błędne wyliczenie dochodu własnego na mieszkańca gminy i przyznanie Gminie Biała wyższego poziomu dofinansowania dla zadań zrealizowanych w ramach naboru na 2019 r. Tym samym w sposób niezgodny z postanowieniami wynikającymi z art. 14 ust. 2 ustawy o FDS, ustalono wysokość dofinansowania dwóch zadań realizowanych przez tę jednostkę, zawyżając ją łącznie o 967 305,17 zł. Skutkowało to zmniejszeniem puli środków do podziału i ustaleniem niższego poziomu dofinansowania dla innych zadań zrealizowanych w ramach naboru na rok 2019. Z przedłożonych do kontroli pism⁹⁴ i maili z uwagami kierowanymi do Wojewody Opolskiego wynika, że ww. nieprawidłowość nie została wykryta przez MI w trakcie weryfikacji list. W MI wyjaśniono, że mając na uwadze ww. przepisy, Minister Infrastruktury sprawdza limit środków na dofinansowanie zadań dla każdego województwa oraz zgodność łącznej puli środków z planem finansowym Funduszu załączonym do ustawy budżetowej na dany rok albo do projektu tej ustawy na dofinansowanie zadań powiatowych oraz zadań gminnych. Przepis art. 14 ust. 2 ww. ustawy określa sposób obliczenia poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, który wojewodowie biorą pod uwagę przy określaniu wartości dofinansowania. Minister Infrastruktury wrywkowo sprawdzał również prawidłowość wyliczania dochodów przez wojewodów.

Zdaniem NIK, wrywkowe sprawdzanie prawidłowości wyliczenia dochodów przez wojewodów nie spełnia wymogów art. 25 ust. 2 ustawy o FDS, który nakłada na dysponenta Funduszu obowiązek weryfikacji tych danych.

⁹⁰ Wzór listy zadań powiatowych oraz zadań gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu, wzór sprawozdania z realizacji zadań powiatowych i zadań gminnych, a także wzór sprawozdania z realizacji zadań mostowych, zostały zatwierdzone przez Podsekretarza Stanu w MI w dniu 14 grudnia 2018 r.

⁹¹ Plik Excel w formie edytowalnej do pobrania i wykorzystania przez wojewodów.

⁹² <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/fundusz-drog-samorzadowych>

⁹³ Lubuskiego, mazowieckiego, opolskiego, śląskiego i wielkopolskiego.

⁹⁴ Pismo znak DDP-5.4520.301.2019 z 24 lipca 2019 r.

Dysponent Funduszu przekazywał listy do zatwierdzenia zgodnie z obowiązującymi przepisami

5.1.3.2. W okresie objętym kontrolą Minister, na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o FDS⁹⁵ przedstawił Prezesowi RM do zatwierdzenia listy zadań powiatowych oraz zadań gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu sporządzone przez wojewodów po trzech naborach. Zgodnie z tym przepisem do Prezesa RM wysyłane były jednocześnie wszystkie listy sporządzone przez wojewodów, niezależnie od tego kiedy dana lista została ostatecznie zweryfikowana. Listy, które zostały zweryfikowane w MI jako pierwsze oczekiwały na przekazanie do Prezesa RM:

- 17 dni z naboru PRGiPID na rok 2019,
- 18 dni z naboru na rok 2019,
- 24 dni z naboru na rok 2020.

Proces zatwierdzenia przez Prezesa RM trwał:

- 32 dni dla list z naboru PRGiPID na rok 2019,
- 17 dni dla list z naboru na rok 2019,
- 117 dni dla list z naboru na rok 2020.

Całkowity okres procedowania list od momentu przekazania do Ministerstwa pierwszej wersji listy przez wojewodów do momentu ich zatwierdzenia przez Prezesa RM wyniósł:

- od 75 do 76 dni w naborze PRGiPID na rok 2019 (zatwierdzenie 15 kwietnia 2019 r.),
- od 43 do 79 dni w naborze na rok 2019 (zatwierdzenie 30 sierpnia 2019 r.),
- od 132 do 161 dni w naborze na rok 2020 (zatwierdzenie 15 kwietnia 2020 r.).

Przyjęty przez MI sposób ewidencjonowania zdarzeń związanych z FDS skutkowało tym, że sprawozdania budżetowe nie były wiarygodne

5.1.3.3. W latach 2019-2020 sposób ewidencjonowania zdarzeń związanych z FDS w MI określony był w zarządzeniach Ministra Infrastruktury w sprawie ustalenia zasad rachunkowości dysponenta części 26 i 39, dysponenta Funduszu Dróg Samorządowych oraz dysponenta Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w Ministerstwie Infrastruktury⁹⁶.

Sprawozdania dysponenta Funduszu w zakresie FDS sporządzane były na podstawie⁹⁷ ksiąg rachunkowych prowadzonych w MI oraz kwartalnych informacji i rozliczeń sporządzanych przez wojewodów zgodnie z Porozumieniem. Sposób ewidencjonowania przez wojewodów zdarzeń związanych z FDS i sposób ich prezentacji w kwartalnych informacjach, o których mowa w Porozumieniu dysponent Funduszu określił m.in. w przesyłanych do wojewodów wytycznych⁹⁸, w których zalecił m.in., że w Urzędzie Wojewódzkim prowadzona jest bilansowa ewidencja finansowo-księgowa wszystkich zdarzeń dotyczących FDS na terenie danego województwa. MI ustosunkowując się do wskazywanych przez wojewodów niejasności dotyczących sposobu ujmowania w księgach rachunkowych wartości umów wieloletnich zawartych przez wojewodę z jst wskazało, że kwestia ta jest rozstrzygnięta w sposób jednoznaczny, gdyż zgodnie z art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o FDS „umowa (...) stanowi zapewnienie dofinansowania określonego w niej zadania (...) oraz oznacza zaciągnięcie przez wojewodę zobowiązania do wysokości wskazanej w umowie”.

Ustalono, że przyjęty w Ministerstwie i zalecony wojewodom sposób ewidencjonowania w księgach rachunkowych i wykazywania przez wojewodów w kwartalnych informacjach danych dotyczących umów wieloletnich skutkowało tym, że w sprawozdaniach z wykonania planu FDS⁹⁹ w kolumnie „wykonanie”¹⁰⁰ wykazano

⁹⁵ W przypadku naboru PRGiPID na rok 2019 – na podstawie art. 45 ust. 5 tej ustawy.

⁹⁶ Zarządzenie nr 18 Ministra Infrastruktury z dnia 10 września 2019 r. (Dz. Urz. MI poz. 43), które zgodnie z § 3 zarządzenia, obowiązywało od 1 stycznia 2019 r.; zarządzenie nr 20 Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2020 r. (Dz. Urz. MI poz. 36), które zgodnie z § 3 zarządzenia obowiązywało od 1 stycznia 2020 r.

⁹⁷ Zgodnie z pkt 4 rozdziału VI Polityki rachunkowości.

⁹⁸ Pisma Ministerstwa Infrastruktury, Departament Budżetu znak: DBI-2.4521.3.2019 z dnia 17 czerwca 2019 r.; DBI-2.4521.13.2019 z dnia 1 października 2019 r.; DBI-2.0320.1.2020 z dnia 13 marca 2020 r.; DBI-2.4520.2.2020 z dnia 4 maja 2020 r.

⁹⁹ Rb-33 i Rb-40 za IV kwartał 2019 r. i III kwartał 2020 r.

wartość podpisanych umów (w tym wieloletnich, pomimo że dla lat przyszłych nie zaistniało jeszcze zdarzenie rodzące obowiązek wypłaty po stronie dysponenta FDS), a nie faktycznie poniesione ostateczne wydatki (koszty) na realizację zadań wskazanych w *ustawie o FDS*. Taki sposób ujmowania w księgach rachunkowych i na ich podstawie ujmowania kosztów w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 skutkowało zawyżeniem faktycznych kosztów danego okresu sprawozdawczego i zobowiązań na koniec okresu sprawozdawczego. W sprawozdaniu Rb-40 za IV kwartał 2019 r. łączne koszty wykazano w wysokości wyższej o 808 479,4 tys. zł, tj. 16,1% niż koszty zaplanowane na rok 2019, mimo że na zadania określone w *ustawie FDS* wydatkowano w układzie kasowym (bez zobowiązań z tytułu umów wieloletnich) kwoty niższe niż zaplanowano. I tak:

- na zadania powiatowe i zadania gminne wykorzystano mniej o 659 475,2 tys. zł (tj. 14,6%) niż ujęto w planie finansowym na te zadania,
- na finansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i gminnych o znaczeniu obronnym wykorzystano mniej 436 926,0 tys. zł (97,4%) niż ujęto w planie finansowym na te zadania,
- na dofinansowanie zadań mostowych nie poniesiono kosztów, mimo że w planie na te zadania ujęto 3 053,0 tys. zł.

Było to niezgodne z §12 załącznika Nr 34 do *rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości*¹⁰¹, który stanowi, że w przypadku, gdy dysponent funduszu nie realizuje bezpośrednio zadań wynikających z ustawy powołującej fundusz, w sprawozdaniu w kolumnie „wykonanie” wykazuje się faktycznie poniesione ostatecznie wydatki na realizację zadań wskazanych w ustawie powołującej fundusz, po wyeliminowaniu wewnętrznych przelewów redystrybucyjnych. Zgodnie natomiast z art. 6 ust. 1 *ustawy o rachunkowości* w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

Konsekwencją takiego sposobu ujmowania danych było również wykazanie w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 ujemnego stanu funduszu na koniec okresu sprawozdawczego i przekroczenie planu finansowego kosztów, mimo że zgodnie z art. 29 ust. 8 *ufp*, koszty państwowego funduszu celowego mogą być pokrywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu państwa i pozostałości środków z okresów poprzednich.

W wyjaśnieniach podano m.in., że *podpisana na realizację zadań FDS umowa wypełniając warunki określone w definicji zobowiązań*¹⁰², w roku jej zawarcia jest ewidencjonowana jako koszt Funduszu, który będzie pokrywany z przychodów FDS także tych uzyskanych w kolejnych latach. Całkowita wartość umowy, bez względu na etapowość jej realizacji i czas jej zakończenia, księgowana jest na kontach 240 i 853 (z analityką określoną w szczegółowości większej niż wynika to z druków sprawozdań budżetowych Rb-33 i Rb-40, tj. np. w podziale na planowane lata realizacji). W efekcie stan funduszu, który jest odzwierciedleniem zapisów na koncie 853, w pierwszych latach funkcjonowania FDS jest wartością ujemną, bowiem przychody w danym okresie sprawozdawczym są wartością niższą od wartości kosztów. Ogólna kwota kosztów, tj. wartość zawartych umów oraz uregulowanych zobowiązań w okresie obowiązywania ustawy o FDS nie przekroczy sumy uzyskanych przychodów w kolejnych latach (zapisanych w ustawie), a środki będą przekazywane w miarę realizacji zadań i dostępnych środków na rachunku bankowym. Tak więc stan funduszu w pierwszych latach funkcjonowania FDS będzie wykazywał kwoty ujemne, jednakże będą się one sukcesywnie zmniejszały o wartość opłaconych zobowiązań. Ujemny stan funduszu nie oznacza, złej kondycji finansowej funduszu, ani konieczności angażowania dodatkowych środków finansowych w najbliższym okresie, a w sposób rzeczywisty odzwierciedla stopień zaawansowania realizacji zadań funduszu (tj. wartość zawartych umów), w tym umów wieloletnich, które będą angażowały środki w kolejnych latach funkcjonowania FDS. Powyższy sposób ewidencji zdarzeń realizowanych w ramach FDS ma odzwierciedlenie w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 oraz sprawozdanych finansowych, w których prezentowana jest – zgodnie z obowiązującymi drukami sprawozdań – całkowita wartość kosztów ujętych na koncie 853. W MI odnosząc się do §12 ust. 8 załącznika Nr 34 do *rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości* stwierdzono, że przedmiotowy zapis nie ma zastosowania do FDS, ze względu na

¹⁰⁰ W poz. III *Koszty realizacji zadań* i poz. IV *Stan Funduszu na koniec roku, Zobowiązania*.

¹⁰¹ Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa, Rozdział 7 Sprawozdanie Rb-33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego; pkt 8.

¹⁰² Zobowiązaniem jest wynikający z przeszłych zdarzeń obowiązek wykonania świadczeń o wiarygodnie określonej wartości, które spowodują wykorzystanie już posiadanych lub przyszłych aktywów jednostki, art. 3 ust. 1 pkt 20 *ustawy o rachunkowości*.

specyficzną organizację i podział realizacji zadań dysponenta Funduszu (w roli dysponenta Funduszu występuje zarówno Minister jak i wojewodowie). Zgodnie z *ustawą o FDS* zadania powiatowe, gminne i mostowe są realizowane bezpośrednio przez wojewodów. Przyjęcie rozwiązania, o którym mowa w § 12 ust. 8 oznaczałoby pominięcie w sprawozdawczości zdarzeń na subkontach, o których mowa w art. 10 ust. 2 *ustawy o FDS*.

Zdaniem NIK, pomimo opisanej powyżej organizacji i podziału realizacji zadań dysponenta Funduszu (pomiędzy Ministra i wojewodów) rozwiązania, o których mowa w § 12 ust. 8 załącznika Nr 34 do *rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości* obowiązują, tym bardziej, że w art. 11 *ustawy o FDS* wskazano, że jednostkami realizującymi zadania powiatowe i zadania gminne albo zadania mostowe są jednostki samorządu terytorialnego, na rzecz których wojewoda dokonuje wypłaty środków.

Ustalono, że łączne przychody Funduszu wykazane w Rb-33 i Rb-40 za III kwartał 2020 r. zostały zawyżone o 74 462 628,16 zł, jak również zawyżone zostały wykazane za ten okres koszty FDS. Spowodowane to było wykazaniem zwrotów niewykorzystanych środków otrzymanych na realizację zadań Funduszu przez jednostki samorządu terytorialnego jako przychody, a nie jako pomniejszenie wykonania kosztów. Ww. kwotę zwrotów ujęto w Rb-33 jako *Inne zwiększenia* – bez podziału na majątkowe i bieżące, natomiast w sprawozdaniu Rb-40 częściowo jako *Wpłaty od jednostek na państwowy fundusz celowy*¹⁰³ (majątkowe) w wysokości 63 904 421,12 zł i częściowo jako *Wpłaty od jednostek na państwowy fundusz celowy (bieżące)* w kwocie 10 558 207,04 zł. Takie ujęcie w sprawozdaniach ww. kwoty spowodowało również niezgodność wartości prezentowanych przychodów majątkowych. Zrealizowane przychody majątkowe FDS w sprawozdaniu Rb-33 wykazano w wysokości 1 231 608,5 tys. zł, natomiast w Rb-40 w kwocie wyższej o 63 904,4 tys. zł (tj. 1 295 512,9 tys. zł), mimo że w obu sprawozdaniach odniesiono się do kwoty zaplanowanej w wysokości 1 636 000,0 tys. zł. Było to niezgodne z § 9 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości*, zgodnie z którym kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Jak wyjaśniono w związku z faktem, iż środki zwrócone przez jst zasiliły subkonta wojewodów, przedstawiono je po stronie przychodów. Jednakże, po ponownej, szczegółowej analizie przedmiotowe operacje będą ujmowane jako zmniejszenie kosztów.

Zdaniem NIK, zarówno ewidencja księgowa Funduszu, jak i sporządzone na jej podstawie sprawozdania budżetowe, nie przekazują adresatom sprawozdań, w tym Sejmowi, który uchwała plan finansowy FDS na dany rok budżetowy, rzetelnego obrazu finansów Funduszu w okresie sprawozdawczym, zarówno w zakresie stanu Funduszu na początek i koniec tego okresu, jak i wykonanych przychodów i kosztów.

Dysponent Funduszu nie ustanowił mechanizmów zapewniających prawidłowe i rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych

5.1.3.4. Na podstawie § 5 ust. 1 *Porozumienia* dysponent Funduszu zobowiązał wojewodów do sporządzania i przekazywania informacji i rozliczeń dotyczących wydatkowania środków Funduszu w województwie.

W MI nie opracowano odrębnych procedur/instrukcji dla weryfikacji kwartalnych informacji (w formie Rb) otrzymywanych od wojewodów i dla sposobu sporządzania sprawozdań dysponenta Funduszu. Sprawozdania dysponenta Funduszu w zakresie FDS (sporządzane na podstawie własnych ksiąg rachunkowych oraz informacji i rozliczeń od wojewodów) nie były sporządzane automatycznie (tzn. z wykorzystaniem systemu informatycznego). Nie było zdefiniowanych i sparametryzowanych powiązań poszczególnych pozycji sprawozdań z poszczególnymi pozycjami z informacji i rozliczeń od wojewodów. W praktyce sprawozdania dysponenta Funduszu sporządzane były ręcznie, przy czym brak było śladu rewizyjnego, które dane i w jakiej wysokości były przenoszone z informacji wojewodów do sprawozdań dysponenta FDS. Jak wyjaśniono w MI, danych od wojewodów przekazanych w formie sprawozdań Rb nie można było bezpośrednio sumować i przenosić do sprawozdań FDS, należało dokonać ich analizy i po weryfikacji danych oraz ich uzgodnieniu sporządzane były sprawozdania Funduszu. W 2020 r. w celu ułatwienia prawidłowego sporządzenia sprawozdań Rb, zobowiązano

¹⁰³ NFOŚiGW, PGLLP i wpłat od spółek.

województw do przekazywania dodatkowego kwartalnego rozliczenia środków FDS, w którym wojewodowie wskazują niezbędne dane na potrzeby sprawozdań Funduszu¹⁰⁴. Wprowadzenie tych rozliczeń spowodowało, że informacje od wojewodów zawierają znacznie mniej błędów niż w roku poprzednim.

Ustalono, że dysponent Funduszu nie ustanowił mechanizmów zapewniających prawidłowe i rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych, których podstawę stanowią m.in. informacje i rozliczenia przekazywane przez wojewodów. Pomimo przyjęcia przez Ministerstwo opisanego w pkt 5.1.3.3 sposobu ewidencjonowania umów wieloletnich i zlecenia takiego sposobu ewidencjonowania wojewodom, Ministerstwo nie zapewniło, że zasady te były realizowane jednolicie przez wszystkich wojewodów. Również przyjęty w MI sposób weryfikacji prawidłowości sporządzania przez wojewodów informacji i rozliczeń nie był skuteczny i nie wykrył ani nie zapobiegł błędom w ewidencjonowaniu przez wojewodów umów wieloletnich, a w konsekwencji ich błędnego ujmowania w przekazywanych kwartalnych informacjach i rozliczeniach. Z ustaleń kontroli NIK w pięciu urzędach wojewódzkich wynika, że Opolski, Lubuski i Wielkopolski Urząd Wojewódzki ujmowały wszystkie operacje, w tym wartość umów wieloletnich bilansowo i wykazywały je w kwartalnych informacjach w formie sprawozdań Rb-33 i Rb-40, Śląski Urząd Wojewódzki prowadził ewidencję pozabilansową dla umów wieloletnich, natomiast Mazowiecki Urząd Wojewódzki nie ujmował umów wieloletnich w ewidencji finansowo-księgowej i nie wykazywał ich w kwartalnych informacjach w formie sprawozdań Rb-33 i Rb-40. Jak wyjaśniono w MI *sposób zorganizowania rachunkowości w jednostce jest niezależną decyzją jej kierownika, w tym przypadku wojewody. Na podstawie § 4 ust. 5 Porozumienia nałożono na wojewodę obowiązek „prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej wszystkich zdarzeń związanych z dofinansowaniem zadań na terenie województwa, w tym w zakresie przepływów środków pieniężnych zgromadzonych na subkoncie, należności i zobowiązań, w sposób umożliwiający sporządzenie informacji i rozliczeń”. Dysponent Funduszu posiada wiedzę o sposobie ujmowania w księgach rachunkowych umów zawieranych przez wojewodów z jednostkami samorządu terytorialnego, gdyż zostało to szczegółowo omówione w kontaktach ze służbami wojewody. Ustalono, że sposób ewidencjonowania przedmiotowych umów jest zgodny z treścią zawartych umów oraz zasadami przyjętymi w poszczególnych jednostkach.*

Wyniki kontroli NIK nie potwierdzają jednak tych wyjaśnień. Ustalono bowiem, że w wyniku przyjęcia wyżej opisanego sposobu ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych Funduszu, przyjętego sposobu sporządzania sprawozdań oraz różnorodnego podejścia do ewidencjonowania umów wieloletnich przez MI i wojewodów, a w konsekwencji niejednolitej prezentacji danych w przekazywanych przez wojewodów informacjach, sporządzane przez dysponenta Funduszu sprawozdania, nie przedstawiają rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym sytuacji finansowej Funduszu na koniec roku 2019 i wg stanu na koniec III kwartału 2020 r.

Kwartalne informacje w formie sprawozdania Rb miały być przekazywane do dysponenta Funduszu 7 dni przed upływem terminów wskazanych w przepisach dla tych rodzajów sprawozdań (§ 5 ust. 2 *Porozumienia*). Szczegółowe badanie terminowości przekazywania przez pięciu wojewodów informacji i rozliczeń za IV kwartał 2019 r. i III kwartał 2020 r. wykazało przypadki opóźnienia w przekazywaniu tych sprawozdań (szczegółowy opis pkt 5.2.3.8 Informacji). W MI wyjaśniono, że w *Porozumieniach nie zostały ustalone sankcje za ich nieterminowe przekazanie. Najważniejsze są daty sporządzenia sprawozdań FDS wynikające z przepisów prawa i dąży się, aby pozyskać wszystkie dane od wojewodów w terminie umożliwiającym sporządzenie sprawozdań Funduszu.*

Ustalono, że dysponent Funduszu przyjął informacje, o których mowa w § 5 ust. 1 *Porozumienia*, od Urzędów Wojewódzkich Mazowieckiego¹⁰⁵ i Śląskiego¹⁰⁶ i włączył je do sprawozdań Funduszu, mimo że nie zawierały oświadczeń o zgodności danych w nich zawartych z ewidencją księgową. Było to również niezgodne z pkt 4 rozdz. VI. *Sprawozdawczość budżetowa*, załącznika do zarządzenia nr 20 Ministra Infrastruktury w sprawie zasad rachunkowości, który zakłada, że informacje i zestawienia sporządzone

¹⁰⁴ Pismo MI nr DBI-2.4520.2.2020 z 4 maja 2020 r.

¹⁰⁵ Za IV kwartał 2019 r. oraz III kwartał 2020 r.

¹⁰⁶ Za IV kwartał 2019 r.

Dysponent Funduszu nie określił rzeczowych efektów działania FDS na koniec 2028 r., ani efektów w okresach pośrednich

przez wojewodów sporządzane są na podstawie ewidencji księgowej prowadzonej przez ten organ, co potwierdzone jest odpowiednią klauzulą i podpisem. Jak wyjaśniono w MI przyjęto zasadę, że w przypadku pozytywnej weryfikacji „kompletu” dokumentów z danego województwa i stwierdzeniu braku zastrzeżeń do wykazanych danych, wystarczającym jest oświadczenie na jednym z dokumentów. Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że fakt podpisania dokumentu przez głównego księgowego i kierownika jednostki jest wystarczającym oświadczeniem wiarygodności przedstawionych danych.

NIK zauważa, że podpisanie dokumentu nie jest równoznaczne z oświadczeniem, że dane w nim zawarte są zgodne z ewidencją księgową i nie spełnia wymogu złożenia oświadczenia o zgodności danych w nich zawartych z ewidencją księgową, o którym mowa w § 5 pkt 1 Porozumienia.

5.1.3.5. Dysponent Funduszu, jak wyjaśniono, monitorował efekty uzyskiwane z dofinansowania zadań powiatowych i zadań gminnych poprzez analizę:

- list zadań rekomendowanych do dofinansowania z Funduszu,
- harmonogramów przesyłanych przez wojewodów dotyczących przekazywania środków FDS na zadania powiatowe i gminne,
- kwartalnych informacji wojewodów dotyczących rozliczenia środków z FDS,
- informacji o umowach o dofinansowanie zawartych przez wojewodów z jednostkami samorządu terytorialnego,
- sprawozdań wojewodów z realizacji zadań powiatowych i gminnych, wg stanu na dzień 31 grudnia danego roku (przedkładane do 31 stycznia), na podstawie których Minister przedstawia Prezesowi RM zbiorcze sprawozdanie z realizacji zadań, na które udzielono dofinansowania z Funduszu w danym roku (do 31 marca).

Zdaniem NIK na podstawie czterech pierwszych dokumentów można określić jedynie liczbę podpisanych umów dla zadań powiatowych i zadań gminnych z uwzględnieniem podziału na zadania jednoroczne i zadania wieloletnie, kwotę na jaką umowy zostały zawarte oraz ewentualnie planowany zakres prac.

W określonym w Porozumieniu wzorze rozliczenia¹⁰⁷ zawarto wymóg wskazania informacji dotyczących rodzaju zadania, kwot zaplanowanych i wykorzystanych środków z FDS oraz przyczyn ich niewykorzystania. Brakowało w nim natomiast informacji o efektach rzeczowych, np. długości wybudowanych lub wyremontowanych dróg. Dlatego wojewodowie sporządzali dodatkowe sprawozdanie (w stosunku do wymaganych Porozumieniem) z realizacji zadań dofinansowanych w ramach FDS w formie zestawienia przygotowanego w MI. W sprawozdaniach tych została wyszczególniona – w podziale na zadania gminne¹⁰⁸ i zadania powiatowe¹⁰⁹ oraz rodzaj prac drogowych (przebudowa, budowa, remont) – liczba zadań, długość dróg (km), wartość projektu, wartość dofinansowania z FDS i wkład własny, a także dane o zadaniach rozliczonych w okresie sprawozdawczym.

W Sprawozdaniu z realizacji zadań, na które udzielono dofinansowania ze środków Funduszu Dróg Samorządowych dysponent Funduszu przedstawił stan realizacji zadań na dzień 31 grudnia 2019 r. Według tego sprawozdania na zadania przyznano w 2019 r. środki w wysokości 4 489 072,0 tys. zł¹¹⁰. Jednostki samorządu terytorialnego wykorzystały 85% przyznanej kwoty, tj. 3 833 291,0 tys. zł.

Ustalono, że dane dotyczące wykorzystanych środków Funduszu na zadania gminne i powiatowe wykazane w ww. Sprawozdaniu nie były zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-40 za IV kwartał 2019 r., z którego wynika, że środki z FDS na zadania powiatowe i gminne były wyższe o 20 770,8 tys. zł (3 854 061,8 tys. zł, bez zobowiązań z tytułu projektów wieloletnich w kwocie łącznie 881 520,0 tys. zł) niż kwota wykazana jako środki wykorzystane na te zadania w sprawozdaniu z realizacji zadań w 2019 r. (3 833 291,0 tys. zł). W wyjaśnieniach nie odniesiono się do przyczyny

¹⁰⁷ Rozliczenia wykorzystania przekazanych środków finansowych z Funduszu Dróg Samorządowych na realizację zadań powiatowych i zadań gminnych oraz zadań mostowych (załącznik nr 2 do Porozumienia).

¹⁰⁸ Gminy miejskie, gminy miejsko-wiejskie, gminy wiejskie.

¹⁰⁹ Powiaty grodzkie, powiaty ziemskie.

¹¹⁰ Z tego 4 262 705,0 tys. zł w ramach limitu środków FDS dla wojewodów i 226 367 tys. zł z rezerwy Prezesa RM.

braku zgodności danych dotyczących wykorzystania środków FDS na zadania powiatowe i gminne prezentowanych w ww. sprawozdaniach.

Najmniej z przyznanych środków wykorzystano w województwie pomorskim – 77%, a najwięcej w województwach: mazowieckim, podlaskim, wielkopolskim – po 93%. W ramach zadań zatwierdzonych do dofinansowania w 2019 r., jst otrzymały dofinansowanie do 4 280 zadań, z tego do 1 149 zadań powiatowych i do 3 131 zadań gminnych. W 2019 r. łącznie zakończono i rozliczono 794 zadania, z tego 251 zadań powiatowych i 543 zadań gminnych. W ramach zadań z naborów roku 2019 prowadzono prace na 5 999,88 km dróg (2 741,51 km dróg powiatowych i 3 258,37 km dróg gminnych). Z łącznej kwoty środków FDS wykorzystanych w 2019 r. przez jst, 64% (2 466 648 tys. zł) zostało wydatkowane na przebudowę dróg, 27% (1 020 266 tys. zł) na budowę nowych i 9% (346 377 tys. zł) na zadania remontowe. Jak podano w wyjaśnieniach, *ostateczne rozliczenie środków Funduszu z 2019 roku może nastąpić dopiero po zakończeniu i rozliczeniu przez beneficjentów zadań z zatwierdzonej listy na 2019 rok.*

W 2020 r. najniższe wykorzystanie przyznanych środków Funduszu odnotowano w województwie świętokrzyskim – 82%, a najwyższe w województwach: lubuskim i zachodniopomorskim – po 99%. W ramach zadań zatwierdzonych do dofinansowania w naborach do Funduszu, dofinansowanie otrzymało łącznie 3 212 zadań, z tego 819 zadań na drogach powiatowych i 2 393 zadań na drogach gminnych. Do końca 2020 r. jst zakończyły i rozliczyły łącznie 984 zadania, z tego 237 zadań powiatowych i 747 zadań gminnych. W ramach zadań z naboru na rok 2020 prace prowadzono na 4 383 km dróg (2 088,31 km dróg powiatowych i 2 294,69 km dróg gminnych). Z łącznej kwoty środków wykorzystanych w 2020 r. przez jst, 59% (1 490 772 tys. zł) zostało wydatkowane na przebudowę dróg, 31% (789 723 tys. zł) na budowę nowych i 10% (259 680 tys. zł) na zadania remontowe¹¹¹.

Wsparcie inwestycji w ramach FDS przewidziano na okres 10 lat od 2019 r. do 2028 r. Łącznie na realizację dofinansowania zaplanowano środki w wysokości 36 mld zł. Dysponent Funduszu nie określił rzeczowych efektów działania FDS na koniec 2028 r., ani efektów w okresach pośrednich. Jak wyjaśniono w MI *wyłącznie właściwi zarządcy dróg znają skalę zapotrzebowania na działania remontowe i inwestycyjne na zarządzanej przez siebie sieci oraz jako jedyni są w stanie określić priorytety robót. Ponadto koszt realizacji jednego kilometra drogi zależy od kategorii i klasy drogi, rodzaju zadania, konieczności ewentualnej przebudowy obiektów inżynierskich czy wykupu gruntów. Dysponent Funduszu nie posiada zatem informacji o bliższych i dalszych planach remontowych oraz inwestycyjnych jednostek samorządowych, stopniu przygotowania zadań do realizacji, harmonogramach realizacji oraz planach, które z tych zadań zostaną zgłoszone do współfinansowania ze środków FDS. Na dzień dzisiejszy (grudzień 2020 r.), prawo do ubiegania się o środki na realizację zadań powiatowych i gminnych mają 2773 jednostki samorządu terytorialnego - 314 powiatów i 2459 gmin. Wobec powyższego, nie jest możliwe określenie klasycznych rzeczowych mierników realizacji zadań współfinansowanych ze środków FDS.*

5.2.DZIAŁANIA WOJEWODY NA RZECZ REALIZACJI ZADAŃ ZWIĄZANYCH Z FDS

Wojewodowie na ogół prawidłowo realizowali nabór i ocenę wniosków, umowy o dofinansowanie zadań ze środków FDS, a także postanowienia *Porozumienia* zawartego z Ministrem Infrastruktury w sprawie określenia warunków dofinansowania zadań powiatowych i gminnych z FDS.

¹¹¹ Na podstawie *Sprawozdanie z realizacji zadań, na które zostało udzielone dofinansowanie ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (wcześniej: Funduszu Dróg Samorządowych) w 2020 roku* – ustalenia kontroli P/21/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2020 r.” przeprowadzanej w Ministerstwie Infrastruktury.

5.2.1. Nabór i ocena wniosków jst o dofinansowanie projektów drogowych z FDS

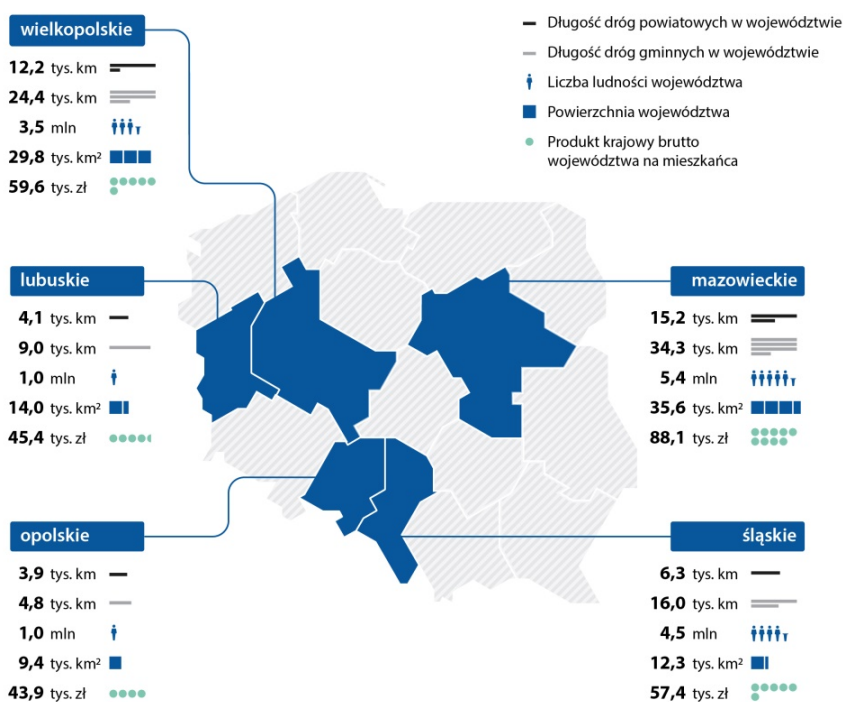
Wojewodowie przeprowadzili po jednym naborze wniosków na lata 2019, 2020 i 2021

5.2.1.1. W latach 2019–2020 wszyscy wojewodowie, których działalność objęto kontrolą, ogłosili i przeprowadzili dla jst z danego województwa po trzy nabory wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych (na lata 2019, 2020 i 2021). W ramach niniejszej kontroli szczegółowym badaniem zostały objęte nabory na lata 2019 i 2020. Ponadto w 2019 r., na podstawie art. 45 ust. 1 *ustawy o FDS*, dofinansowanie z Funduszu uzyskały inwestycje samorządowe pierwotnie zakwalifikowane do otrzymania w 2019 r. dotacji w ramach Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019.

Wszystkie nabory wniosków w ramach Funduszu, zgodnie z art. 21 ust. 3 *ustawy o FDS*, zostały ogłoszone w terminie 14 dni od dnia otrzymania przez wojewodę od Ministra Infrastruktury informacji o przewidywanej wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych w danym województwie. Informację o wysokości środków na rok 2019 wojewodowie otrzymali na przełomie lutego i marca 2019 r., na rok 2020 – w lipcu 2019 r., a na rok 2021 – w lipcu 2020 r. Na wysokość środków przyznanych z Funduszu wpływ miała długość dróg powiatowych i gminnych w województwie, liczba ludności i powierzchnia województwa oraz wartość produktu krajowego brutto. Przyznana kwota wynosiła od 57,1 mln zł dla województwa opolskiego na rok 2020 do 497,6 mln zł dla województwa mazowieckiego na rok 2019¹¹².

Infografika nr 5

Długość dróg powiatowych i gminnych, liczba ludności, powierzchnia i PKB województw



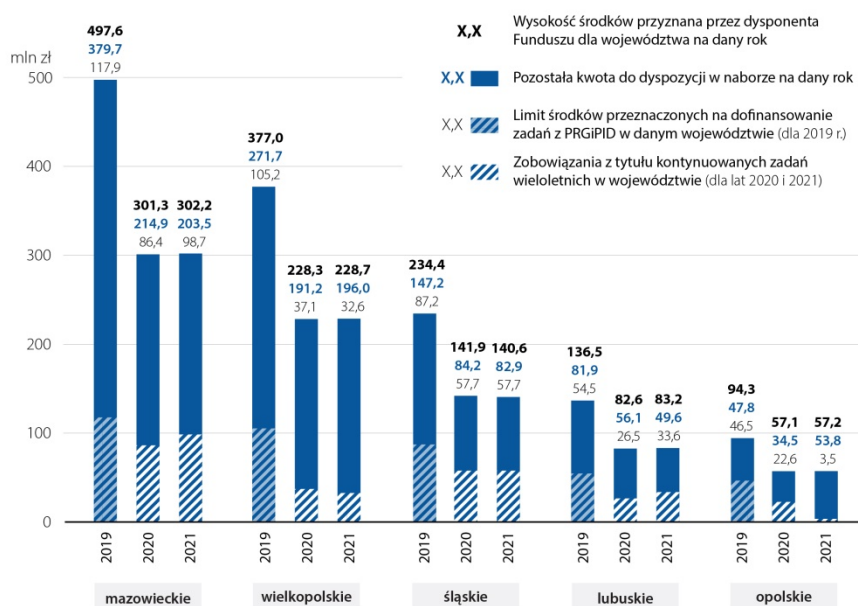
Źródło: Opracowanie własne NIK.

¹¹² Kwoty przyznane województwom na 2019 r. uwzględniały środki na dofinansowanie z FDS projektów zakwalifikowanych do otrzymania w 2019 r. dotacji w ramach prowadzonego we wrześniu 2018 r. naboru do ostatniej edycji PRGiPID.

**Duże różnice
w wysokości środków
przyznanych z FDS
poszczególnym
województwom**

Infografika nr 6

Wysokość środków przyznanych z Funduszu na lata 2019-2021 na dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych w województwie (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

**Różna strategia
podziału środków
między zadania
powiatowe i gminne**

5.2.1.2. Po otrzymaniu informacji o przewidywanej wysokości środków, na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o FDS, wojewodowie byli zobowiązani do podziału przyznanej puli środków między zadania powiatowe i gminne, uwzględniając liczbę powiatów i gmin w województwie. Gdyby podział środków uwzględniał tylko i wyłącznie liczbę jst w województwie, to w województwach, w których była prowadzona kontrola, wynosiłby średnio 12% środków na dofinansowanie zadań powiatowych i 88% środków na dofinansowanie zadań gminnych. Jednakże wszyscy wojewodowie uwzględnili dodatkowe czynniki i dokonali innego podziału środków niż ten, który wynikałby tylko z liczby powiatów i gmin w województwie. Ponadto Wojewoda Mazowiecki (we wszystkich ogłoszeniach o naborze) oraz Wojewoda Wielkopolski i Wojewoda Śląski (w ogłoszeniach o naborze na lata 2020 i 2021) przewidzieli możliwość przesuwania środków pomiędzy pulami na zadania powiatowe i gminne, w zależności od zapotrzebowania wynikającego ze złożonych wniosków.

Wojewoda Śląski we wszystkich naborach po równo podzielił środki między zadania powiatowe i gminne, biorąc pod uwagę strukturę jst w województwie, a w szczególności dużą liczbę miast na prawach powiatu, które mogły wnioskować o środki zarówno z puli gminnej, jak i puli powiatowej. Jak wyjaśnił: w województwie śląskim jest 167 gmin, 17 powiatów ziemskich i 19 miast na prawach powiatu (...). Dane te powodują, że znacząca przewaga gmin w tej relacji i zastosowanie tylko parametru ilościowego do podziału środków doprowadziłoby do sytuacji, w której ok. 10% środków byłoby przeznaczane na zadania powiatowe (...). Uważam, że literalne podejście do przepisu byłoby nieracjonalne i nie oddawałoby w województwie śląskim rzeczywistej skali potrzeb, które wynikają z obiektywnych przesłanek:

- po pierwsze, drogi powiatowe mają o wiele większe znaczenie w systemie dróg publicznych, wynikające wprost z przepisów o drogach publicznych;
- po drugie, zadania powiatowe są o wiele bardziej kompleksowe, niż zadania gminne; pokazuje to statystyka dotycząca dotychczasowych edycji „Programu gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019” (...);
- po trzecie, zadania powiatowe są o wiele bardziej kosztochłonne, niż zadania gminne; (...) modernizacje dróg powiatowych są technologicznie droższe, niż dróg gminnych, ze względu na wyższe parametry narzucone przepisami (...).

Wojewoda Opolski we wszystkich naborach przeznaczył 30% środków dla powiatów, a 70% dla gmin, uzasadniając to tym, że taki podział *uwzględniał zainteresowanie poszczególnych zarządców dróg w ramach wcześniejszych naborów.*

Wojewoda Lubuski we wszystkich naborach informował, że dostępna na województwo pula środków jest do równego podziału na gminy i powiaty. Dokonując takiego podziału środków Wojewoda miał na względzie m.in. *długość sieci dróg gminnych oraz powiatowych w województwie oraz wartość zgłaszanych zadań przez samorządy.*

Wojewoda Mazowiecki podzielił środki na zadania powiatowe i gminne w następujący sposób:

- w ogłoszeniu o naborze na rok 2019 Wojewoda poinformował o równym podziale środków, a następnie komunikatem z 10 lipca 2019 r. zmienił proporcję na 45% dla zadań powiatowych i 55% dla zadań gminnych,
- w naborze na rok 2020 przyznał 45% środków na zadania powiatowe i 55% na zadania gminne,
- w naborze na rok 2021 przyznał 40% środków na zadania powiatowe i 60% na zadania gminne.

Dyrektor Generalna MUW wyjaśniła m.in., że *Wojewoda dokonując podziału środków pomiędzy zadania gminne oraz powiatowe dążył do zachowania zrównoważonego rozwoju sieci dróg lokalnych mając na względzie znaczenie dróg obu kategorii w sieci dróg publicznych.* Odnosnie zmiany proporcji dofinansowania w naborze na 2019 r. podała m.in., że *Wojewoda Mazowiecki dokonując podziału środków oszacował stopień przygotowania samorządów do realizacji większej liczby inwestycji w 2019 roku oraz ich przewidywaną wartość. Określone pierwotnie proporcje podziału środków uwzględniały to, że wnioski w zakresie dróg powiatowych, co do zasady dotyczą budowy, przebudowy czy remontu dłuższych odcinków dróg o wyższej klasie technicznej, niż odcinki dróg gminnych. Ponadto, wzięto pod uwagę to, że rok rocznie prawie wszystkie powiaty z terenu województwa mazowieckiego składały wnioski o dofinansowanie, których zdecydowana większość spełniała wymogi formalne (w przeciwieństwie do gmin, których ponad połowa nie aplikowała o środki w naborze wniosków ogłoszonym w 2018 roku w ramach PRGiPID).* Niemniej jednak, *uwzględniając, że w większości decyzja o podziale środków pomiędzy drogi gminne a powiatowe na tamtym etapie bazowała na przewidywaniach, Wojewoda Mazowiecki z góry założył, że nie wyklucza modyfikacji przyjętego podziału. Po zakończeniu oceny formalnej, stwierdzono, że dokonany pierwotnie podział nie był optymalny.*

Wojewoda Wielkopolski we wszystkich naborach po równo podzielił środki między zadania powiatowe i gminne. Wojewoda wyjaśnił, że wzięto pod uwagę liczbę, zasięg terytorialny i skalę inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego danego szczebla.

Pula środków dzielona między zadania powiatowe i gminne w rzeczywistości była pomniejszona o:

- limit środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań z PRGiPID w danym województwie (dotyczy naboru na rok 2019),
- zobowiązania z tytułu kontynuowanych zadań wieloletnich w województwie (dotyczy naborów na lata 2020 i 2021).

Podział środków między zadania powiatowe i gminne w różnym stopniu zaspokajał potrzeby inwestycyjne jst

Dokonany przez wojewodów podział środków w różnym stopniu realizował potrzeby inwestycyjne powiatów i gmin. Na przykład w przypadku **województwa opolskiego** podział środków (30/70) w 2019 r. pozwolił na dofinansowanie wszystkich zadań wskazanych we wnioskach o dofinansowanie, które zostały pozytywnie ocenione. W **województwie lubuskim**, w naborze na rok 2019, pomimo wstępnie przyjętego równego podziału środków na zadania gminne i powiatowe, faktyczny podział środków na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania przesłanych do Ministerstwa Infrastruktury wyniósł 26,4% na zadania powiatowe i 73,6% na zadania gminne. Wynikało to z zakwalifikowania się na listy podstawowe wszystkich zadań powiatowych i gminnych ujętych we wnioskach o dofinansowanie, które spełniały kryteria formalne i merytoryczne (listy rezerwowe nie były sporządzane).

Przeciwna sytuacja miała miejsce np. w przypadku **województwa śląskiego**, gdzie wstępny podział środków w naborze na rok 2020 (50/50) został zmieniony przy sporządzaniu list zadań rekomendowanych do dofinansowania w następujący sposób: 53,7% puli środków na zadania powiatowe i 46,3% na

zadania gminne. W wyniku takiego podziału środków na listach rezerwowych zadań rekomendowanych do dofinansowania¹¹³ znalazło się 10 zadań powiatowych o wartości 83,2 mln zł z kwotą dofinansowania ogółem 29,5 mln zł i 21 zadań gminnych o wartości 117,1 mln zł z kwotą dofinansowania ogółem 41,5 mln zł. Ponadto 26 zadań gminnych, o łącznej wartości 40,0 mln zł, ze względu na przekroczenie limitu dostępnych środków, o którym mowa w art. 24 ust. 6 ustawy o FDS, nie zostało ujętych na żadnej z list (ani podstawowej, ani rezerwowej). W **województwie wielkopolskim** w wyniku równego podziału środków na dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych w naborze na rok 2020, ze względu na wyczerpanie się limitu środków, na żadnej z list nie zostało ujętych 11 zadań powiatowych o łącznej wartości 17,5 mln zł i aż 77 zadań gminnych o łącznej wartości 195,4 mln zł. W przypadku **województwa mazowieckiego** (przy podziale środków 45/55) w naborze na rok 2019, na listach rezerwowych¹¹⁴ znalazło się 28 zadań powiatowych o wartości 116,6 mln zł z kwotą dofinansowania ogółem 39,5 mln zł i aż 146 zadań gminnych o wartości 257,2 mln zł z kwotą dofinansowania ogółem 135,0 mln zł. Natomiast w naborze na rok 2020 na listach rezerwowych było 27 zadań powiatowych o wartości 114,0 mln zł z kwotą dofinansowania ogółem 64,6 mln zł i 51 zadań gminnych o wartości 132,4 mln zł z kwotą dofinansowania ogółem 84,0 mln zł, a ponadto – ze względu na wyczerpanie się limitu środków – na żadnej z list nie ujęto 23 zadań powiatowych o łącznej wartości 58,4 mln zł i aż 90 zadań gminnych o łącznej wartości 108,7 mln zł.

Odnosnie podziału środków, o którym mowa w art. 20 ust. 2 ustawy o FDS, zastępca dyrektora Departamentu Dróg Publicznych w Ministerstwie Infrastruktury wyjaśniła, że *każdy z wojewodów może zastosować odrębną metodologię podziału, mając na uwadze uwarunkowania i specyfikę danego województwa. (...) Należy również zauważyć, że z góry określony podział środków ograniczyłby możliwość dokonania indywidualnej oceny poszczególnych regionów przez wojewodę. Ww. przepis ma charakter ogólny i jego głównym celem jest wzięcie przez wojewodę pod uwagę ogólnej liczby jednostek samorządu terytorialnego w danym województwie, tak aby podział środków Funduszu był jak najbardziej sprawiedliwy. Przepis natomiast nie wskazuje w żaden sposób konieczności zastosowania jakiegokolwiek proporcji podziału środków.*

Zazwyczaj wszystkie istotne informacje dotyczące naborów wniosków były publikowane na stronach internetowych urzędów wojewódzkich

5.2.1.3. Wszystkie ogłoszenia o naborach wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych w ramach FDS na lata 2019, 2020 i 2021 (ogłoszone przez wojewodów odpowiednio w marcu 2019 r., w lipcu 2019 r. i w lipcu 2020 r.), zostały opublikowane na stronach internetowych urzędów wojewódzkich w terminie, o którym mowa w art. 21 ust. 3 ustawy o FDS. Stosownie do uregulowań zawartych w art. 21 ust. 7 ustawy o FDS, ogłoszenia określały – z jednym wyjątkiem – wysokość środków przeznaczonych w danym województwie na dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych (w tym zadań wieloletnich), wymogi formalne, które powinien spełniać wniosek o dofinansowanie oraz jego wzór, a także termin, miejsce i sposób składania wniosków. Jedynie ogłoszenie **Wojewody Opolskiego** o naborze wniosków na rok 2019 nie zawierało informacji o wysokości środków przeznaczonych na zadania wieloletnie. Obowiązek zamieszczenia tej informacji wynikał z art. 21 ust. 7 pkt 1 ustawy o FDS.

Udostępniając wzór wniosku o dofinansowanie zadania powiatowego oraz gminnego wojewodowie, z wyjątkiem **Wojewody Wielkopolskiego**, przekazali jst instrukcje, objaśnienia jak należy go prawidłowo wypełnić. Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa WUW w złożonych wyjaśnieniach stwierdził, że przygotowany wzór wniosku był czytelny, a ponadto zastosowano podpowiedzi wyboru danej informacji w postaci rozwijanych menu, umożliwiające wybranie odpowiedniej opcji.

¹¹³ Listy sporządzone przez komisję do spraw oceny wniosków o dofinansowanie, uwzględniające uwagi zgłoszone przez pracowników Ministerstwa Infrastruktury.

¹¹⁴ Jw.

Zgodnie z art. 23 ust. 2 *ustawy o FDS* wniosek o dofinansowanie powinien określać przewidywany koszt i czas realizacji zadania oraz termin dokonywania wypłat na rzecz wykonawcy zadania. Tymczasem obowiązujący w **województwie opolskim**, we wszystkich trzech naborach, wzór wniosku o dofinansowanie nie przewidywał możliwości wskazania kosztów realizacji zadania ogółem oraz podziału na koszty kwalifikowane i niekwalifikowane.

Ogłaszając nabory wszyscy wojewodowie informowali jst o kryteriach jakie będą brane pod uwagę w trakcie oceny merytorycznej wniosków, wynikających z art. 24 ust. 1 *ustawy o FDS*, jednak nie wszyscy podali skalę punktowania (wagę) poszczególnych kryteriów. Punktacji takiej nie podał **Wojewoda Mazowiecki** (we wszystkich trzech naborach) oraz **Wojewoda Wielkopolski** (w naborze na rok 2019¹¹⁵).

Wszyscy wojewodowie powołali komisje do spraw oceny wniosków o dofinansowanie

5.2.1.4. Zgodnie z art. 22 ust. 1 *ustawy o FDS* wojewoda przeprowadza nabór wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych przy pomocy komisji, która dokonuje oceny tych wniosków. Wszyscy wojewodowie, których działalność objęto kontrolą, powołali komisje do spraw oceny wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych oraz ustalili regulamin ich działania. Stosownie do art. 22 ust. 3 *ustawy o FDS* w skład każdej komisji weszły po dwie osoby wyznaczone przez wojewodę, a także po jednym przedstawicielu właściwych miejscowo organów Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, Policji oraz nadzoru budowlanego. Osoby wyznaczone do komisji przez wojewodów posiadały kwalifikacje adekwatne do realizowanych w ramach FDS zadań. Powołane przez wojewodów komisje dokonywały oceny formalnej i merytorycznej złożonych wniosków oraz dokumentowały ją na formularzach (kartach oceny), których wzór – w większości przypadków – określał regulamin działania komisji.

Duża liczba wniosków o dofinansowanie, także tych niespełniających wymogów formalnych

5.2.1.5. W ramach ogłoszonych naborów, w terminie 30 dni od dnia opublikowania ogłoszenia o naborze¹¹⁶, złożonych zostało od 79 wniosków w województwie opolskim (w naborze na rok 2020) do 491 wniosków w województwie mazowieckim (w naborze na rok 2019). Jednocześnie w **województwie mazowieckim** było najwięcej wniosków, które nie spełniały wymogów formalnych lub zostały wycofane przed oceną. W naborach na lata 2019-2020 było to (odpowiednio) 11,2% i 19,4% wniosków dotyczących zadań powiatowych oraz 26,9% i 29,4% wniosków dotyczących zadań gminnych. Także w **województwie opolskim** odnotowano znaczny udział procentowy wniosków niespełniających warunków formalnych. W naborze na rok 2019 było to 20,0% wniosków dotyczących zadań powiatowych i 19,2% wniosków dotyczących zadań gminnych, natomiast w naborze na rok 2020 warunki formalne spełniały wszystkie wnioski na zadania powiatowe, ale nie spełniało 27,4% wniosków na zadania gminne.

Przykłady

Do najczęstszych przyczyn negatywnej oceny formalnej wniosków w **województwie mazowieckim** należało niedopełnienie wymogów wynikających z przepisów prawa uprawniających do realizacji zadania, w tym:

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

¹¹⁵ Punktacja została podana tuż po zakończeniu naboru wniosków, tj. 19 kwietnia 2019 r.

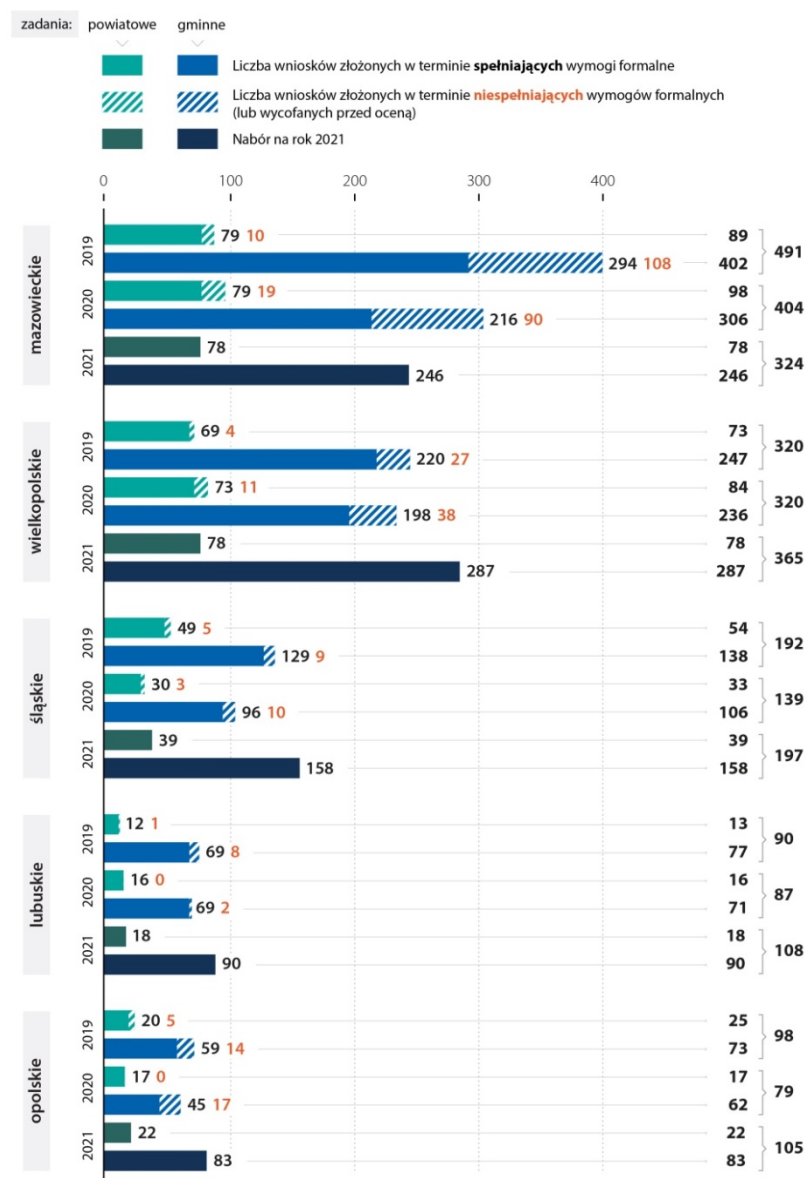
¹¹⁶ Zgodnie z art. 23 ust. 3 wnioski złożone po 30 dniach od dnia udostępnienia ogłoszenia o naborze pozostawia się bez rozpatrzenia.

a także nieuzupełnienie wniosku w wymaganym zakresie po wezwaniu przez komisję do spraw oceny wniosków lub udzielenie odpowiedzi na wezwanie komisji z uchybieniem terminu.

W przypadku **województwa opolskiego** główną przyczyną negatywnego rozpatrzenia wniosków na etapie oceny formalnej była niezgodność wnioskowanego zadania z obowiązującymi przepisami w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi i ich usytuowanie¹¹⁷, a także nieprzedłożenie przez wnioskodawców zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu.

Infografika nr 7

Liczba wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych złożonych w terminie 30 dni od dnia udostępnienia ogłoszeń o naborach na lata 2019-2021¹¹⁸



Źródło: Opracowanie własne NIK.

¹¹⁷ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.).

¹¹⁸ Z uwagi na trwający (w czasie czynności kontrolnych NIK) proces oceny wniosków z naboru na rok 2021, dane dotyczące naborów na ten rok ograniczają się do liczby złożonych wniosków.

Poziom istotności poszczególnych kryteriów oceny wniosków był różny

5.2.1.6. Wnioski o dofinansowanie spełniające wymogi formalne, podlegały ocenie merytorycznej. Powołane przez wojewodów komisje badały czy udzielone dofinansowanie będzie służyło osiągnięciu celów wymienionych w art. 24 ust. 1 *ustawy o FDS*, tj. wyrównaniu potencjału społeczno-gospodarczego, poprawie jakości życia mieszkańców i zapewnieniu spójności terytorialnej na obszarze województwa. Dokonując oceny merytorycznej komisje brały pod uwagę w szczególności kryteria wskazane w art. 24 ust. 1 *ustawy o FDS*, jednakże poziom ich istotności w poszczególnych województwach był różny. I tak:

- poprawa stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego – było to najwyżej punktowane kryterium w województwie lubuskim¹¹⁹;
- zapewnienie spójności sieci dróg publicznych – najwyżej punktowane kryterium w województwie mazowieckim¹²⁰ i opolskim;
- podnoszenie standardów technicznych dróg powiatowych i gminnych oraz zachowanie jednorodności sieci dróg powiatowych i gminnych pod względem spełniania tych standardów – najwyżej punktowane kryterium w województwie mazowieckim¹²¹, śląskim oraz lubuskim¹²² i jednocześnie najniżej punktowane kryterium w województwie opolskim;
- zwiększenie dostępności transportowej jednostek administracyjnych – najwyżej punktowane kryterium w województwie wielkopolskim i jednocześnie najniżej punktowane kryterium w województwie lubuskim;
- poprawa dostępności terenów inwestycyjnych – najniżej punktowane kryterium w województwie mazowieckim, śląskim, wielkopolskim i lubuskim¹²³.

Oceniając powyższe kwestie komisje do spraw oceny wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych, brały pod uwagę różne czynniki, wytyczne i rekomendacje.

Przykład

Komisja powołana przez **Wojewodę Śląskiego** oceniając kwestie:

- poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego – brała pod uwagę poziom ryzyka wypadkowości w ruchu drogowym, poziom ryzyka wystąpienia ofiar śmiertelnych lub ciężko rannych w wypadku drogowym z udziałem pieszych, oświetlenie drogi i przejść dla pieszych oraz zarządzanie prędkością, opierając się na danych Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego opublikowanych na stronie internetowej www.krbrd.gov.pl;
- zapewnienia spójności sieci dróg publicznych – brała pod uwagę znaczenie zadania dla rozwoju spójnej sieci dróg publicznych na obszarze województwa, analizując połączenia bezpośrednie i pośrednie z drogami wyższego rzędu, ponadlokalny charakter drogi – połączenie drogi z drogami publicznymi na terenie innej jednostki samorządu terytorialnego, poprawę połączeń drogowych na obszarze przygranicznym państwa oraz funkcję drogi w sieci drogowej (klasa drogi);
- podnoszenia standardów technicznych dróg powiatowych i gminnych oraz zachowania jednorodności sieci dróg powiatowych i gminnych pod względem spełniania tych standardów – brała pod uwagę rodzaj zadania ze względu na typ robót budowlanych, długość odcinków objętych zadaniem, elementy drogi objęte zakresem zadania (jezdnia, pobocze, chodnik, ścieżka rowerowa, odwodnienie, skrzyżowanie) oraz zapewnienie jednorodności poprzez zachowanie parametrów technicznych w stosunku do dróg istniejących;
- zwiększenia dostępności transportowej jednostek administracyjnych – brała pod uwagę dostęp do instytucji publicznych, obsługę transportu publicznego, charakter obszaru (wiejski, miejski), utrudnienia w dostępie do obszaru (obszar górski, o trudnych warunkach geologicznych), roboty budowlane prowadzone na obiektach mostowych i dojazdach, lokalizację siedzib ośrodków gospodarczych i przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą ważną dla społeczności lokalnych;

¹¹⁹ Spośród kryteriów wymienionych w art. 24 ust. 1 *ustawy o FDS*.

¹²⁰ W naborze na rok 2019.

¹²¹ W naborze na rok 2020.

¹²² Na równi z kryterium *poprawa stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego*. Nie dotyczy remontu dróg.

¹²³ Na równi z kryterium *zwiększenie dostępności transportowej jednostek administracyjnych*.

- poprawa dostępności terenów inwestycyjnych – brała pod uwagę lokalizację drogi w sąsiedztwie inwestycji mieszkaniowych realizowanych w ramach przyjętych rządowych programów społeczno-gospodarczych, zwiększenie dostępności terenów inwestycyjnych poprzez lokalizację zadania w obszarze specjalnej strefy ekonomicznej, inkubatora przedsiębiorczości, przy terenach oznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako zabudowa usługowa lub produkcyjna, lokalizację inwestycji na obszarze miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, wskazanych w *Pakiecie dla średnich miast* realizującego cele *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*.

Komisja powołana przez **Wojewodę Wielkopolskiego** w ramach oceny poszczególnych kryteriów uwzględniała m.in.:

- ryzyko dla danej jednostki samorządu terytorialnego określone w *Klasyfikacji ryzyka dla wybranych rodzajów wypadków drogowych na drogach wojewódzkich oraz dla obszarów województw i powiatów w latach 2015-2017 wraz z przedstawieniem wyników na mapach*, opracowanej przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego;
- wskaźnik peryferyjności czasowej bazujący na ważonym czasie dojazdu samochodem osobowym do trzech kategorii ośrodków miejskich (wojewódzkich, subregionalnych i powiatowych)¹²⁴;
- obszary kumulacji problemów rozwojowych w oparciu o mapę opracowaną na podstawie *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*;
- dane GUS dotyczące odsetka ludności korzystającego z infrastruktury technicznej, a także długości dróg publicznych o twardej nawierzchni na 100 km², na tle innych jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla.

5.2.1.7. Prawidłowość oceny przez poszczególne komisje wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych ze środków Funduszu była jednym z zagadnień objętych szczegółową kontrolą. Badanie przeprowadzono na próbie wniosków rozpatrzonych przez komisje pozytywnie oraz negatywnie¹²⁵.

W wyniku kontroli łącznie 42 wniosków pozytywnie ocenionych przez komisje stwierdzono, że:

- wszystkie wnioski objęte kontrolą zostały złożone w terminie określonym w art. 23 ust. 3 *ustawy o FDS*, były sporządzone na podstawie wzoru ustalonego przez danego wojewodę, spełniały wymogi określone w ogłoszeniu o naborze i zawierały wszystkie wymagane załączniki (ewentualnie po uzupełnieniu lub poprawieniu wniosku w wyniku wezwania komisji).
- komisje dokonując oceny wniosków o dofinansowanie, każdorazowo weryfikowały, czy udzielone dofinansowanie będzie służyło osiągnięciu celów wymienionych w art. 24 ust. 1 *ustawy o FDS*.
- ocena formalna i merytoryczna złożonych wniosków była dokonywana i dokumentowana na przyjętych w danym województwie, jednolitych formularzach (kartach oceny). NIK stwierdziła nieprawidłowości w działaniu jednej komisji w tym zakresie.

Komisja do spraw oceny wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych, powołana przez **Wojewodę Mazowieckiego**, we wszystkich badanych kartach oceny merytorycznej (dotyczących dziewięciu wniosków objętych szczegółową kontrolą NIK), nie odnotowała dat ich sporządzenia, mimo że wzór karty, określony w załączniku nr 2 do regulaminu działania komisji, wymagał podania tych dat. Ponadto, data dokonania oceny merytorycznej wniosków nie była odnotowana przez komisję na innych dokumentach.

Brak dat dokonania oceny merytorycznej badanych wniosków uniemożliwił stwierdzenie czy Wojewoda wywiązał się z obowiązku określonego w art. 24 ust. 2 *ustawy o FDS*, tj. oceny wniosków w terminie 30 dni od dnia ich złożenia albo uzupełnienia lub poprawienia.

Komisje oceniające wnioski o dofinansowanie miały problem z dotrzymaniem terminów określonych w *ustawie o FDS*

¹²⁴ Definicja syntetycznego wskaźnika peryferyjności czasowej została podana w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, na str. 173 (rys. 10).

¹²⁵ Próbe dobrano w sposób celowy tak, aby znalazły się w niej wnioski z naboru na rok 2019 i 2020 oraz wnioski o dofinansowanie zadań wybranych do szczegółowego badania w ramach kontroli prowadzonej w jst.

- komisje z województwa wielkopolskiego i lubuskiego łącznie w 13 przypadkach (tj. 31,0%) wzywały wnioskodawców do uzupełnienia wniosku (usunięcia braków formalnych) lub poprawienia w nim oczywistych omyłek. Wszystkie te wezwania nastąpiły z naruszeniem terminu określonego w art. 23 ust. 4 *ustawy o FDS*, tj. po upływie 7 dni od dnia otrzymania wniosku.

Komisja do spraw oceny wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych, powołana przez **Wojewodę Wielkopolskiego**, wzywała wnioskodawców do uzupełnienia lub korekty czterech z ośmiu badanych wniosków. Wszystkie wezwania nastąpiły po upływie terminu określonego w art. 23 ust. 4 *ustawy o FDS*. Przekroczenia terminu wyniosły od 8 do 72 dni.

Natomiast komisja powołana przez **Wojewodę Lubuskiego** wzywała wnioskodawców do uzupełnienia wszystkich dziewięciu wniosków objętych kontrolą NIK. Powodem wezwania były luki w treści wniosku lub brak wymaganych załączników. Wszystkie wezwania nastąpiły po upływie 7 dni od dnia otrzymania wniosku. Przekroczenia wyniosły od 1 do 63 dni.

W obu przypadkach głównym powodem niedotrzymania terminu określonego w art. 23 ust. 4 *ustawy o FDS* była praktyka składania przez większość jst wniosków w ostatnich dniach naborów wniosków – najczęściej w dwóch ostatnich dniach. Weryfikacja formalna dużej liczby wniosków, złożonych niemal jednocześnie, uniemożliwiła dotrzymanie terminu określonego w *ustawie o FDS*.

- komisje występowały do wnioskodawców o udzielenie informacji lub wyjaśnień (w wyznaczonym terminie) w celu usunięcia wątpliwości dotyczących treści wniosku o dofinansowanie łącznie w 26 przypadkach (tj. 61,9%)¹²⁶. Wątpliwości komisji dotyczyły głównie rozbieżności pomiędzy zapisami we wniosku a dołączoną do niego dokumentacją techniczną lub wynikały z nieprecyzyjnego opisu zadania.
- komisje z województwa wielkopolskiego i lubuskiego łącznie w 15 przypadkach (tj. 35,7%) dokonały oceny merytorycznej wniosków z naruszeniem terminu określonego w art. 24 ust. 2 *ustawy o FDS*. W myśl tego przepisu ocena wniosków, o której mowa w art. 24 ust. 1 tej ustawy, jest dokonywana w terminie 30 dni od dnia jego złożenia albo uzupełnienia lub poprawienia.

W **województwie wielkopolskim** komisja oceniła sześć z ośmiu badanych przez NIK wniosków po upływie 30-dniowego terminu określonego w art. 24 ust. 2 *ustawy o FDS*. Przekroczenia te wyniosły od 4 do 57 dni.

Natomiast w **województwie lubuskim** 30-dniowy termin na dokonanie przez komisję oceny merytorycznej wniosków został przekroczony we wszystkich dziewięciu kontrolowanych sprawach. Opóźnienie wyniosło od 23 do 62 dni.

W wyjaśnieniach złożonych w trakcie kontroli podkreślano, że ocena merytoryczna wniosków jest procesem złożonym, kolegialnym, wymagającym szczegółowej analizy wniosków oraz całości załączonej do nich dokumentacji.

W ocenie Dyrektora Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa WUW, mając na uwadze liczbę złożonych wniosków, właściwe przeprowadzenie oceny wniosków w terminach przewidzianych *ustawą o FDS* nie było możliwe.

Szczegółową kontrolą NIK objęto także 12 wniosków, które zostały negatywnie rozpatrzone przez komisje. Ustalono, że rozstrzygnięcia komisji były uzasadnione, gdyż wnioski nie spełniały wymogów formalnych.

Przykłady

W **województwie mazowieckim** w jednym przypadku wnioskodawca nie był zarządcą drogi zgłoszonej do remontu, w drugim, pomimo wezwania w trybie określonym w art. 23 ust. 4 *ustawy o FDS*, nie przedłożył m.in. dokumentu uprawniającego do prowadzenia robót oraz nie wskazał szerokości poboczy.

¹²⁶ Komisja z województwa mazowieckiego miała wątpliwości do siedmiu z dziewięciu wniosków objętych kontrolą NIK, śląskiego – do siedmiu z ośmiu wniosków objętych kontrolą, opolskiego – do wszystkich ośmiu wniosków objętych kontrolą, wielkopolskiego – do czterech z ośmiu wniosków objętych kontrolą.

W **województwie lubuskim** wnioskodawcy nie uzupełnili braków formalnych wniosków o dofinansowanie w terminie wskazanym przez komisję. W pierwszym przypadku wnioskodawca nie załączył wymaganego projektu stałej organizacji ruchu oraz nie zastosował się w pełni do opublikowanej instrukcji wypełniania wniosku. Drugi wnioskodawca nie wskazał we wniosku przewidywanego harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji zadania, a w projekcie zagospodarowania terenu nie wskazano odcinka drogi objętego wnioskiem o dofinansowanie. Ponadto we wniosku wskazywano na remont, podczas gdy załączony projekt dotyczył przebudowy drogi.

W **województwie wielkopolskim** dwóch wnioskodawców, po otrzymaniu od komisji uzasadnionego wezwania do uzupełnienia wniosków, zwróciło się o ich wycofanie. W trzecim przypadku wskazane we wniosku trzy odcinki drogi nie stanowiły, wymaganego w ogłoszeniu o naborze, nieprzerwanego ciągu drogowego.

5.2.1.8. Wszystkie komisje powołane przez wojewodów do oceny wniosków złożonych w ramach naborów na lata 2019 i 2020, zgodnie z art. 24 ust. 5-6 *ustawy o FDS*, ustaliły listy zadań powiatowych oraz gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu. Listy obejmowały: listę podstawową, na której były umieszczone zadania powiatowe oraz gminne rekomendowane do dofinansowania do wysokości środków przyznanych przez dysponenta Funduszu dla danego województwa, a także listę rezerwową, na której umieszczone były zadania powiatowe oraz gminne rekomendowane do dofinansowania, które nie zmieściły się w wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań w danym województwie, do kwoty stanowiącej równowartość 50% kwoty tych środków.

Na listach rezerwowych
znalazło się więcej
zadań gminnych niż
powiatowych

Na listach podstawowych sporządzonych przez komisje¹²⁷ w ramach naboru na rok 2019 znalazło się łącznie 666 zadań o wartości 2 007,7 mln zł (z tego: 180 zadań powiatowych o wartości 930,9 mln zł i 486 zadań gminnych o wartości 1 076,8 mln zł)¹²⁸. W tym samym naborze na listach rezerwowych znalazło się łącznie 329 zadań o wartości 756,6 mln zł (z tego: 47 zadań powiatowych o wartości 214,5 mln zł i 282 zadań gminnych o wartości 542,1 mln zł). Natomiast w naborze na rok 2020 na listy podstawowe sporządzone przez komisje zostało wpisanych łącznie 385 nowych zadań¹²⁹ o wartości 1 265,2 mln zł (z tego: 100 zadań powiatowych o wartości 628,2 mln zł i 285 zadań gminnych o wartości 637,0 mln zł), a na listy rezerwowe łącznie 223 zadań o wartości 890,0 mln zł (z tego: 81 zadań powiatowych o wartości 373,2 mln zł i 142 zadań gminnych o wartości 516,8 mln zł).

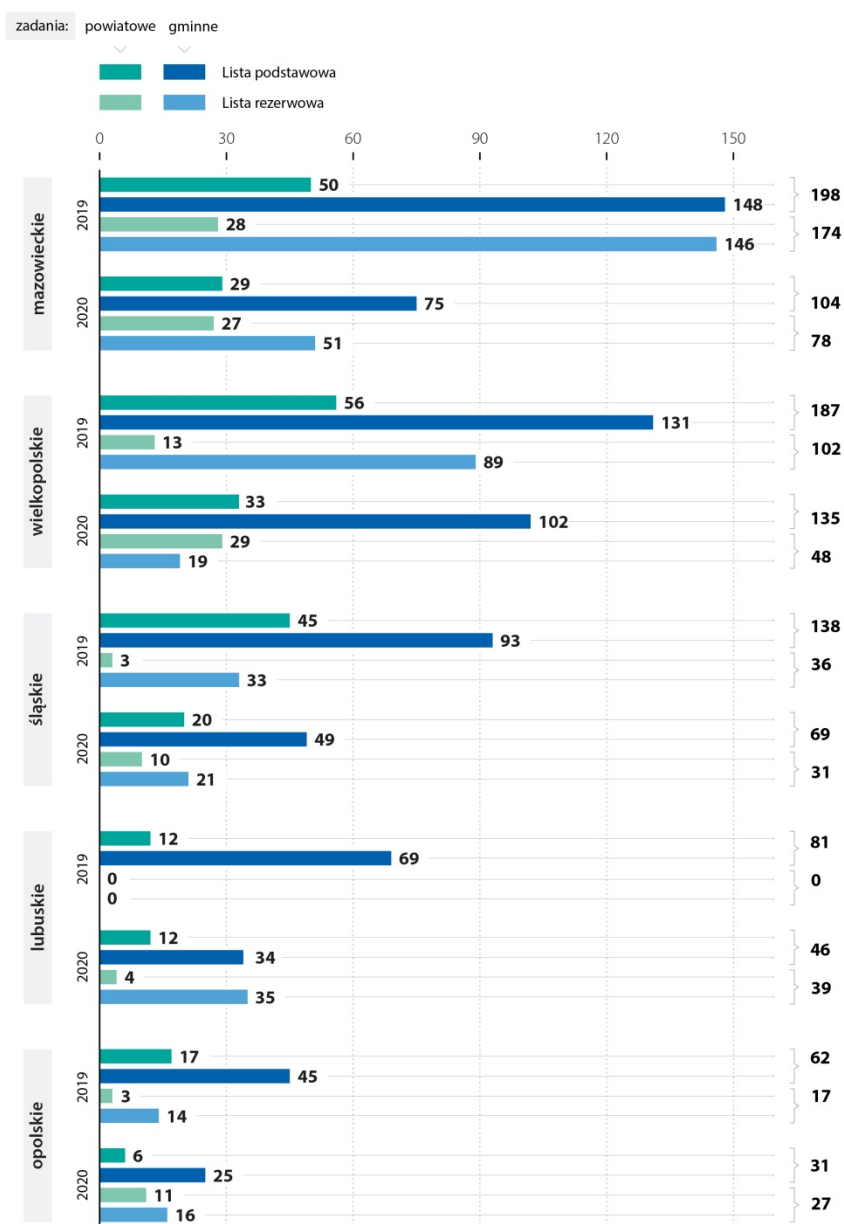
¹²⁷ Z województwa: mazowieckiego, śląskiego, opolskiego, wielkopolskiego i lubuskiego.

¹²⁸ Przedstawione dane uwzględniają zmiany wprowadzone na listach w wyniku uwag zgłoszonych przez pracowników Ministerstwa Infrastruktury po analizie prawidłowości sporządzenia list (na podstawie art. 25 ust. 2 i 3 *ustawy o FDS*).

¹²⁹ Na listach podstawowych sporządzonych w ramach naboru na rok 2020, poza nowymi zadaniami, znalazły się także zadania wieloletnie rozpoczęte w 2019 r.

Infografika nr 8

Liczba zadań na podstawowych i rezerwowych listach zadań rekomendowanych do dofinansowania, sporządzonych przez komisje w ramach naborów na lata 2019-2020¹³⁰



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Zgodnie z art. 24 ust. 8 ustawy o FDS wszystkie listy zadań powiatowych oraz gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu, które zostały objęte kontrolą NIK, zawierały: przyznane miejsce na liście, uszeregowane od najbardziej do najmniej priorytetowego zadania rekomendowanego do dofinansowania, nazwę i adres beneficjenta dofinansowania, nazwę zadania, przewidywany koszt realizacji zadania, ustalony na podstawie informacji zawartej we wniosku o dofinansowanie, przewidywany okres realizacji zadania, proponowany udział procentowy

¹³⁰ Dane z naboru na rok 2020 uwzględniają tylko liczbę nowych zadań (nie uwzględniają zadań kontynuowanych z 2019 r.).

dofinansowania zadania, proponowaną kwotę dofinansowania, a w przypadku zadań wieloletnich – proponowaną kwotę dofinansowania w podziale na poszczególne lata.

Kontrola NIK wykazała, że kolejność zadań umieszczonych przez komisję na listach podstawowych i rezerwowych wynikała z przeprowadzonej oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie oraz uzyskanej liczby punktów. Natomiast w jednym przypadku listy zadań rekomendowanych do dofinansowania, sporządzone przez komisję zgodnie z art. 24 ust. 5 *ustawy o FDS*, zostały zmienione przez wicewojewodę przed ich przekazaniem Ministrowi Infrastruktury.

Wicewojewoda zmienił listę zadań rekomendowanych do dofinansowania, sporządzoną przez uprawnioną do tego komisję

Listy zadań rekomendowanych do dofinansowania, sporządzone w ramach naboru na rok 2020 przez komisję powołaną przez Wojewodę Lubuskiego, zostały – po zakończeniu 12 listopada 2019 r. prac komisji – zmienione decyzją **Wicewojewody Lubuskiego** (bez udziału komisji) w oparciu o nieprzewidzianą w *ustawie o FDS* przesłankę tzw. *oceny strategicznej dokonywanej przez wojewodę* – wprowadzoną 15 listopada 2019 r. do regulaminu działania komisji przez Wicewojewodę Lubuskiego.

Listy wysłane do Ministra Infrastruktury 29 listopada 2019 r. różniły się od list ustalonych przez komisję m.in. kolejnością poszczególnych zadań na listach oraz przesunięciem z listy podstawowej na listę rezerwową trzech zadań powiatowych oraz 34 zadań gminnych. Zmiany wprowadzone przez Wicewojewodę nie spowodowały dodania nowych zadań do list zadań rekomendowanych, ani nie usuwały z list zadań wskazanych przez komisję do dofinansowania z FDS.

Wicewojewoda wyjaśnił m.in., że *dokonana przez niego ocena strategiczna nie odbiegała od kryteriów określonych w art. 24 ustawy o FDS, a dokonując zmian kierował się on celami polityki rządu w zakresie zrównoważonego rozwoju kraju oraz osobistym doświadczeniem i wiedzą wynikającą z pełnionych funkcji wojewody i wicewojewody lubuskiego. Wicewojewoda podkreślił, że skala potrzeb w zakresie infrastruktury komunikacyjnej w województwie przekracza możliwości finansowe gmin i powiatów, co dotyczy w szczególności małych gmin. Dodał, że dokonana przez niego ocena strategiczna służyła tylko i wyłącznie udoskonaleniu alokacji środków, wynikającej z kryterialnej oceny dokonanej przez komisję ds. oceny wniosków. Zmiany wprowadzono głównie z myślą o małych gminach, potrzebujących większego wsparcia z funduszy rządowych niż większe gminy.*

Zdaniem NIK, wbrew twierdzeniom zawartym w wyjaśnieniach, Wicewojewoda dokonywał oceny wniosków w oparciu o dodatkowe i niezgodne z przepisami *ustawy o FDS* kryterium, tzw. *oceny strategicznej wojewody*. Zgodnie z przepisem art. 24 ust. 5 *ustawy o FDS* do wyłącznej kompetencji komisji należy ustalenie listy zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu na podstawie oceny uwzględniającej ustawowe kryteria wskazane w art. 24 ust. 1 tejże ustawy. W związku z powyższym, wojewoda nie może zmieniać list otrzymanych od komisji w oparciu o dodatkowe i nieprzewidziane w ustawie kryterium.

W wyniku kontroli ustalono, że listy zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu, sporządzone przez komisje w ramach naborów na lata 2019 i 2020, nie zawierały zadań dotyczących dróg publicznych zarządzanych przez prezydenta miasta na prawach powiatu będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, które na podstawie art. 4 ust. 7 *ustawy o FDS* nie mogły być dofinansowane ze środków Funduszu¹³¹. Ponadto, na listach tych, z jednym wyjątkiem, jako zadania jednoroczne (tj. których przewidywany czas realizacji wynosi do 12 miesięcy łącznie), nie zostały wykazane zadania, które zgodnie z art. 15 *ustawy o FDS* były zadaniami wieloletnimi.

¹³¹ Zadania takie znalazły się natomiast na listach sporządzonych na podstawie art. 45 *ustawy o FDS* (zadania pierwotnie zakwalifikowane do dofinansowania z PRGiPID).

Niektóre zadania wieloletnie zostały wykazane jako zadania jednoroczne

Na podstawowej liście zadań gminnych rekomendowanych do dofinansowania w ramach naboru na rok 2019, sporządzonej przez komisję powołaną przez **Wojewodę Lubuskiego**, wbrew postanowieniom art. 15 *ustawy o FDS*, 15 zadań zostało wykazanych jako zadania jednoroczne, mimo że przewidywany okres ich realizacji przekraczał 12 miesięcy¹³².

Dyrektor Wydziału Infrastruktury LUW wyjaśniła m.in., że przy klasyfikowaniu zadań, których termin realizacji określono jako rozpoczynający się i kończący w tym samym miesiącu, np. „od marca 2019 do marca 2020”, przyjęto zasadę klasyfikowania ich do zadań jednorocznych, albowiem ich finansowanie odbywa się w jednym roku. Miesiąc planowanego rozpoczęcia zadania nie był wliczany do obliczania czasu trwania zadania. Jej zdaniem brak jest podstaw do zakwalifikowania takich zadań do zadań wieloletnich skoro ich finansowanie odbywa się w jednym roku kalendarzowym.

Zdaniem NIK, w myśl art. 15 *ustawy o FDS*, o zakwalifikowaniu zadań do zadań wieloletnich przesądza przewidywany czas ich realizacji (dłuższy niż 12 miesięcy), a nie – jak wskazano w wyjaśnieniach – fakt finansowania ich w jednym roku kalendarzowym.

5.2.1.9. Stosownie do art. 24 ust. 7 *ustawy o FDS* wszystkie komisje sporządzając listy zadań powiatowych oraz gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu, w ramach naborów na lata 2019 i 2020, ustaliły wysokość dofinansowania poszczególnych zadań. W trakcie kontroli nie stwierdzono przypadku przyznania jednostce samorządu terytorialnego dofinansowania zadania powiatowego albo gminnego w wysokości wyższej niż 80% kosztów jego realizacji lub przekraczającej 30 mln zł, co było zgodne z art. 14 ust. 1 i 4 *ustawy o FDS*. Ponadto, łączna wysokość środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań wieloletnich (w poszczególnych województwach i naborach) nie przekroczyła limitów środków podanych przez dysponenta Funduszu w trybie art. 20 ust. 1 *ustawy o FDS*¹³³.

W trakcie kontroli sprawdzono czy dofinansowanie zadań zostało ustalone zgodnie z art. 14 ust. 2 i 3 *ustawy o FDS*. Badanie przeprowadzone na próbie 43 zadań¹³⁴ wykazało, że dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych, z wyjątkiem dwóch zadań, zostało ustalone prawidłowo, z uwzględnieniem dochodów własnych wnioskodawcy obliczonych zgodnie z przywołanym przepisem.

Błąd w obliczeniu dochodu własnego gminy skutkował znacznym zawyżeniem przyznanego jej dofinansowania

Komisja powołana przez **Wojewodę Opolskiego** ustalając poziom dofinansowania dla Gminy Biała posłużyła się nieprawidłowymi danymi w zakresie części wyrównawczej oraz części równoważącej subwencji ogólnej. Spowodowało to błędne wyliczenie dochodu własnego na mieszkańca gminy i ustalenie w sposób niezgodny z art. 14 ust. 2 *ustawy o FDS* wysokości dofinansowania dwóch zadań realizowanych przez tę gminę w 2019 r. Zamiast dofinansowania stanowiącego 60% wartości każdego zadania, Gminie Biała przyznano dofinansowanie w wysokości 80%, zawyżając je łącznie o 967 305,17 zł. Skutkowało to zmniejszeniem puli środków do podziału dla innych zadań zrealizowanych w ramach naboru na rok 2019.

Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości OUW wyjaśniła, że wyliczając poziom dofinansowania poszczególnych zadań komisja brała pod uwagę zapisy art. 14 ust. 2 dotyczące sposobu wyliczenia dochodu na jednego mieszkańca danej jst. Podczas uzupełniania tabeli pomocniczej dla Gminy Biała omyłkowo z tabel Ministerstwa Finansów dotyczących subwencji ogólnej zostały przepisane dane z gminy znajdującej się w wierszu powyżej.

¹³² Zaliczenie tych zadań gminnych do zadań wieloletnich (na liście podstawowej) nie spowodowałoby przekroczenia limitu środków na zadania wieloletnie w 2019 r.

¹³³ Dysponent Funduszu w celu zachowania reguły określonej w art. 15 *ustawy o FDS* informował wojewodów o limicie środków na dofinansowanie zadań wieloletnich.

¹³⁴ Próbie dobrano w sposób celowy tak, aby znalazły się w niej zadania z naboru na rok 2019 i 2020 oraz zadania wybrane do szczegółowego badania w ramach kontroli prowadzonej w jst.

Niższy poziom
dofinansowania zadań
pozwalal na udzielenie
wsparcia większej
liczbie zadań

Średni poziom dofinansowania zadań w województwach, w których była prowadzona kontrola, był zróżnicowany i wynikał przede wszystkim z zastosowanych przez komisje różnych przedziałów dofinansowania zadań dla jst o określonych dochodach własnych. Zasadniczo komisje stosowały zasadę im niższe dochody własne jst, tym wyższy proponowany poziom dofinansowania zadania realizowanego przez tą jednostkę. Na przykład w **województwie opolskim**, w naborze na rok 2019, komisja ustaliła cztery przedziały dochodów (oddzielnie dla gmin i powiatów), którym odpowiadał poziom dofinansowania 50%, 60%, 70% i 80%. Jednakże w naborze na rok 2020, w związku z dużym zaangażowaniem środków na wieloletnie zadania powiatowe z naboru na rok 2019 (prawie 50% dostępnej puli środków dla powiatów), w celu objęcia dofinansowaniem większej liczby zadań, komisja przyjęła dla wszystkich zadań powiatowych dofinansowanie na poziomie 50%. Z kolei w **województwie śląskim**, w naborze na rok 2020, komisja nie przyznała dofinansowania wyższego niż 70%. Zdaniem Wojewody Śląskiego, takie *spłaszczenie skali proponowanego dofinansowania* pozwoliło na dofinansowanie większej liczby zadań przy określonym limicie środków dla województwa.

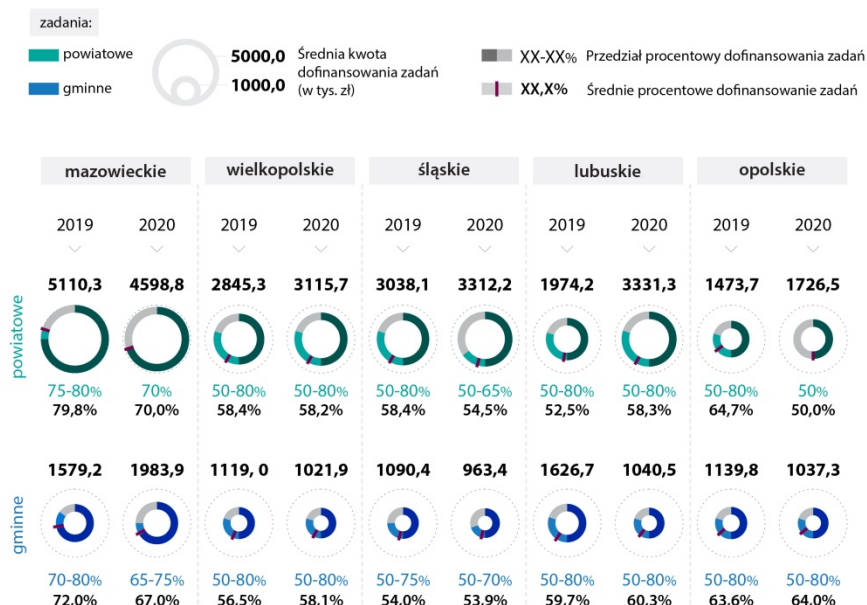
W naborze na rok 2019 średnie kwotowe dofinansowanie zadań powiatowych ujętych na listach podstawowych sporządzonych przez komisje¹³⁵ wynosiło od 1 473,7 tys. zł w województwie opolskim do 5 110,3 tys. zł w województwie mazowieckim. Średnie procentowe dofinansowanie zadań powiatowych w tym naborze wynosiło od 52,5% w województwie lubuskim do 79,8% w województwie mazowieckim. Natomiast średnie kwotowe dofinansowanie zadań gminnych wynosiło od 1 090,4 tys. zł w województwie śląskim do 1 626,7 tys. zł w województwie lubuskim. Średnie procentowe dofinansowanie zadań gminnych wynosiło od 54,0% w województwie śląskim do 72,0% w województwie mazowieckim.

W naborze na rok 2020 średnie kwotowe dofinansowanie zadań powiatowych ujętych na listach podstawowych sporządzonych przez komisje wynosiło od 1 726,5 tys. zł w województwie opolskim do 4 598,8 tys. zł w województwie mazowieckim. Średnie procentowe dofinansowanie zadań powiatowych w tym naborze wynosiło od 50,0% w województwie opolskim do 70,0% w województwie mazowieckim. Natomiast średnie kwotowe dofinansowanie zadań gminnych wynosiło od 963,4 tys. zł w województwie śląskim do 1 983,9 tys. zł w województwie mazowieckim. Średnie procentowe dofinansowanie zadań gminnych wynosiło od 53,9% w województwie śląskim do 67,0% w województwie mazowieckim.

¹³⁵ Z województwa: mazowieckiego, śląskiego, opolskiego, wielkopolskiego i lubuskiego. Przedstawione dane uwzględniają zmiany wprowadzone na listach w wyniku uwag zgłoszonych przez pracowników Ministerstwa Infrastruktury po analizie prawidłowości sporządzenia list (na podstawie art. 25 ust. 2 i 3 ustawy o FDS).

Infografika nr 9

Dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych na listach podstawowych sporządzonych przez komisje w naborach na lata 2019-2020¹³⁶



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Informacja dla jst o umieszczeniu zadania na liście zadań rekomendowanych do dofinansowania, nie precyzowała czy zadanie jest na liście podstawowej czy rezerwowej

Wojewodowie sporządzili listy zadań rekomendowanych do dofinansowania z FDS, które pierwotnie były zakwalifikowane do dofinansowania z PRGiPID

5.2.1.10. Zgodnie z art. 24 ust. 9 ustawy o FDS, komisje powołane przez wojewodów pisemnie informowały wnioskodawców o umieszczeniu ich zadań na listach zadań powiatowych lub gminnych, rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu. Na podstawie próby 42 zadań ustalono, że powyższy obowiązek informacyjny wykonany był niezwłocznie po sporządzeniu list zadań rekomendowanych do dofinansowania. Z informacji przekazanych do jst nie wynikało, czy zadanie ujęto na liście podstawowej czy rezerwowej, ani jaki był proponowany poziom dofinansowania, co tłumaczono brakiem takiego obowiązku. Ponadto, komisje nie informowały wnioskodawców o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia lub jego negatywnym rozpatrzeniu w wyniku dokonanej oceny formalnej. Jednakże, w przypadku wystąpienia wnioskodawcy z wnioskiem o podanie przyczyny nieumieszczenia zadania na liście zadań rekomendowanych do dofinansowania, urzędy wojewódzkie udzielały takiej informacji.

5.2.1.11. W 2019 r., na podstawie art. 45 ustawy o FDS, wojewodowie sporządzili i przekazali Ministrowi Infrastruktury listy zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków FDS, które pierwotnie były zakwalifikowane do dofinansowania z PRGiPID¹³⁷. Na listach podstawowych z pięciu województw, w których prowadzona była kontrola, znalazło się łącznie 86 zadań dotyczących dróg powiatowych oraz 151 zadań dotyczących dróg gminnych o przewidywanej wysokości dofinansowania wynoszącej łącznie 411,4 mln zł¹³⁸. Na listach rezerwowych znalazło się łącznie 38 zadań dotyczących dróg powiatowych oraz 72 zadania dotyczące dróg gminnych o przewidywanej wysokości dofinansowania wynoszącej łącznie 166,5 mln zł¹³⁹.

¹³⁶ Dane z naboru na rok 2020 uwzględniają tylko dofinansowanie nowych zadań (nie uwzględniają dofinansowania zadań kontynuowanych z 2019 r.).

¹³⁷ W związku z tym, że ocena wniosków o dofinansowanie tych zadań następowała na zasadach określonych w PRGiPID, zakres ten nie podlegał szczegółowemu badaniu w ramach niniejszej kontroli.

¹³⁸ W tym 207,3 mln zł na drogi powiatowe oraz 204,1 mln zł na drogi gminne.

¹³⁹ W tym 81,9 mln zł na drogi powiatowe oraz 84,6 mln zł na drogi gminne.

W naborze na rok 2020 większość wojewodów nie dotrzymała ustawowego terminu przekazania Ministrowi Infrastruktury list zadań rekomendowanych do dofinansowania

Dla większości zadań określono 50% poziom dofinansowania ze środków FDS. Wyjątek stanowiło dofinansowanie ustalone na poziomie 60% dla sześciu zadań z **województwa lubuskiego** (z listy podstawowej) i czterech zadań z **województwa śląskiego** (z listy rezerwowej).

5.2.1.12. Zgodnie z art. 25 ust. 1 *ustawy o FDS* wojewodowie byli zobowiązani do przedstawienia Ministrowi Infrastruktury, w terminie 4 miesięcy od dnia ogłoszenia naboru, ustalonych przez komisję list zadań powiatowych oraz gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu. W naborze na rok 2019 wszyscy wojewodowie wywiązali się z powyższego obowiązku, natomiast w naborze na rok 2020 trzech z pięciu wojewodów przedstawiło listy z naruszeniem terminu określonego w art. 25 ust. 1 *ustawy o FDS*. Dotyczyło to Wojewody **Mazowieckiego**, **Wielkopolskiego** i **Lubuskiego**, którzy przekazali listy Ministrowi Infrastruktury 9, 6 i 12 dni po terminie. Powodem powyższego były m.in. kwestie organizacyjne.

Wszyscy wojewodowie, na podstawie art. 25 ust. 3 *ustawy o FDS*, byli wzywani¹⁴⁰ przez Ministra Infrastruktury do usunięcia nieprawidłowości w listach z naboru na rok 2019 i 2020. Wezwani wojewodowie przedstawili poprawione listy w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania, co było zgodne z art. 25 ust. 3 *ustawy o FDS*. Wprowadzone korekty dotyczyły np. podania dofinansowania zadań wieloletnich zgodnie z wytycznymi; zaokrąglania do pełnych groszy kwot dofinansowania; korekty podziału środków w poszczególnych latach tak, aby ich suma była równa przyznanemu dofinansowaniu; zmiany oznaczenia zadania według podziału budowa, przebudowa, remont; poziomu dofinansowania i daty rozpoczęcia zadania.

Prezes RM zmienił listy zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu

5.2.1.13. Listy zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu, po ewentualnych korektach, o których mowa wyżej, zostały przedstawione Prezesowi Rady Ministrów do zatwierdzenia. W ramach naboru PRGiPID na rok 2019, na podstawie art. 45 ust. 5 w zw. z art. 26 ust. 1 *ustawy o FDS*, Prezes RM zmienił listy czterech z pięciu województw, w których była prowadzona kontrola (zmianie nie uległa lista z województwa opolskiego). W przypadku województwa:

- mazowieckiego – zwiększył dofinansowanie dwóch zadań, jedno zadanie przeniósł z listy rezerwowej na listę podstawową; w związku z dokonanymi zmianami, Prezes RM przyznał dla województwa dodatkowe środki z rezerwy, o której mowa w art. 9 ust. 3 *ustawy o FDS*, w wysokości 6 688,5 tys. zł;
- wielkopolskiego – usunął z listy jedno zadanie, zwiększył dofinansowanie ośmiu zadań, siedem zadań przeniósł z listy podstawowej na rezerwową oraz siedem innych zadań z listy rezerwowej na listę podstawową;
- lubuskiego – usunął z listy jedno zadanie;
- śląskiego – jedno zadanie przeniósł z listy rezerwowej na podstawową i przyznał dla województwa środki z rezerwy w wysokości 824,3 tys. zł.

Dyrektor Biura Prezesa Rady Ministrów w KPRM, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*, odnośnie wykreślenia z list zadań oraz przeniesienia części zadań z list podstawowych na listy rezerwowe poinformowała, że nastąpiło to na skutek decyzji Prezesa RM, która ma charakter autonomiczny. Prezes RM w przypadku chęci dokonania zmian kieruje się kryteriami określonymi w art. 26 ust. 1 *ustawy o FDS* (...).

W ramach naboru na rok 2019, na podstawie art. 26 ust. 1 *ustawy o FDS*, Prezes RM zmienił listy ze wszystkich pięciu województw, w których była prowadzona kontrola. W przypadku województwa:

- mazowieckiego – zwiększył dofinansowanie 22 zadań, 18 zadań przeniósł z listy rezerwowej na listę podstawową i przyznał dla województwa środki z rezerwy w wysokości 22 966,5 tys. zł;

¹⁴⁰ W niektórych przypadkach wielokrotnie.

- śląskiego – zwiększył dofinansowanie 11 zadań, sześć zadań przeniósł z listy rezerwowej na listę podstawową i przyznał dla województwa środki z rezerwy w wysokości 9 571,9 tys. zł;
- opolskiego – zwiększył dofinansowanie trzech zadań i przyznał dla województwa środki z rezerwy w wysokości 8 524,1 tys. zł;
- wielkopolskiego – zwiększył dofinansowanie czterech zadań i przyznał dla województwa środki z rezerwy w wysokości 16 286,4 tys. zł;
- lubuskiego – dodał do listy podstawowej jedno nowe zadanie wieloletnie, zwiększył dofinansowanie innego zadania i przyznał dla województwa środki z rezerwy w wysokości 1 610,6 tys. zł.

Przykład

W ramach naboru na rok 2019 Prezes Rady Ministrów, na podstawie art. 26 ust. 1 *ustawy o FDS*, wprowadził zmianę na liście przekazanej przez **Wojewodę Lubuskiego** polegającą na dodaniu wieloletniego zadania powiatowego, którego nie zgłoszono w ramach ogłoszonego przez Wojewodę Lubuskiego naboru i w związku z tym nie podlegało ono ocenie formalnej i merytorycznej, dokonywanej przez komisję. Zadanie to miał realizować Powiat Zielonogórski¹⁴¹. Wskazana na liście zatwierdzonej przez Prezesa RM całkowita wartość zadania – którego realizację przewidziano w okresie od września 2019 r. do listopada 2020 r. – wynosiła 14 735 852 zł. Dofinansowanie zostało ustalone na poziomie 80%, tj. 11 788 681 zł, z czego w 2019 r. miało być wypłacone 922 336 zł.

Według informacji pozyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK* od Starosty Powiatu Zielonogórskiego – Powiat Zielonogórski złożył wniosek o dofinansowanie zadania bezpośrednio u Prezesa RM. Przyczyną niezłożenia wniosku do LUW w ramach naboru na rok 2019 było nieposiadanie przez Powiat dokumentu potwierdzającego brak sprzeciwu właściwego organu architektoniczno-budowlanego, co do przedstawionego zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych na ostatni dzień składania wniosków w naborze ogłoszonym 13 marca 2019 r. przez Wojewodę Lubuskiego (tj. 12 kwietnia 2019 r.). Dodatkowo Starosta Powiatu Zielonogórskiego wskazał, że Powiat nie posiadał wówczas zabezpieczonego wkładu własnego, a pomoc w tym zakresie zadeklarowało Miasto Zielona Góra.

W wyniku zmiany dokonanej na liście zadań rekomendowanych do dofinansowania, Prezes Rady Ministrów przyznał województwu lubuskiemu dodatkowe środki z rezerwy, o której mowa w art. 9 ust. 3 *ustawy o FDS*. Przyznane środki na zadanie wprowadzone na listę przez Prezesa RM wyniosły 922 336 zł i dotyczyły jedynie części dofinansowania przypadającej na 2019 rok. Wojewoda Lubuski występował pisemnie do Ministra Infrastruktury o zwiększenie środków na zapewnienie dofinansowania ww. zadania w 2020 roku (10 866 345 zł), jednakże ostatecznie dodatkowych środków LUW nie otrzymał. Skutkowało to uszczupleniem o 44,3% puli środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań powiatowych w naborze na rok 2020 (z kwoty 24 509 864,12 zł do kwoty 13 643 519,12 zł).

Wojewoda nie otrzymał uzasadnienia do wprowadzonych przez Prezesa RM zmian.

Z informacji i dokumentów uzyskanych, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*, od Dyrektora Biura Prezesa Rady Ministrów w KPRM, na temat powodu dodania ww. zadania do listy zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu wynika, że Powiat Zielonogórski dwukrotnie skierował do Prezesa RM prośbę o przyznanie środków z rezerwy FDS. Prośbę uzasadniano *postępującą degradacją mostu w m. Cigacice* i znacznymi skutkami społecznymi braku remontu. W piśmie skierowanym do Prezesa RM Wicestarosta Zielonogórski podał, że most w Cigacicach, *został przejęty przez Miasto Zielona Góra od Powiatu Zielonogórskiego na mocy porozumienia związanego z połączeniem Miasta i Gminy Zielona Góra z dniem 1 stycznia 2015 r. Miasto Zielona Góra wykonało kompletną dokumentację projektową remontu drogi i mostu oraz deklaruje wkład własny w wysokości 20% wartości zadania*. Ponadto, Prezes RM dysponował wspólnym wystąpieniem Prezydenta Miasta Zielona Góra i Wicestarosty Zielonogórskiego do Ministra Infrastruktury o szczególne potraktowanie projektu remontu drogi powiatowej wraz

Dodanie przez Prezesa RM zadania wieloletniego skutkowało zmniejszeniem środków na dofinansowanie zadań z następnego naboru

¹⁴¹ Zadanie dotyczyło remontu drogi powiatowej nr 1187F na odcinku od km 3+702 do km 4+188, w tym remontu mostu w miejscowości Cigacice w km 3+887 (dawniej km 3+650).

z remontem mostu w Cigacicach. Autorzy pisma wskazali, że *most w Cigacicach został przejęty przez Miasto Zielona Góra od Powiatu Zielonogórskiego w ramach porozumienia (...). W założeniach związanych z tą decyzją Miasto Zielona Góra miało pozyskać zewnętrzne środki na gruntowny remont mostu, a także zapewnić wkład własny (...). Niestety, przyjęte przez ustawodawcę założenia wykluczyły z możliwości ubiegania się Zielonej Góry – jako miasta wojewódzkiego na prawach powiatu – o środki z FDS. Rozwiązaniem problemu byłoby powrotne przejęcie mostu w Cigacicach przez Powiat Zielonogórski i złożenie przez niego wniosku o dofinansowanie projektu (...). Na to rozwiązanie nie chcą się zgodzić radni powiatu (...). W związku z powyższym prosimy o przyjęcie specjalnego rozwiązania dla tego projektu biorąc pod uwagę skutki społeczne braku remontu mostu.*

W ramach naboru na rok 2020, Prezes RM nie dokonywał zmian na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania z województwa opolskiego i lubuskiego, natomiast zmienił listy z województwa mazowieckiego, śląskiego i wielkopolskiego. W przypadku województwa:

- mazowieckiego – dodał do listy podstawowej dwa nowe zadania (które nie były rekomendowane przez komisję, ale były przez nią oceniane i spełniały wymogi formalne), zwiększył dofinansowanie trzech zadań, jedno zadanie przeniósł z listy rezerwowej na listę podstawową i przyznał dla województwa środki z rezerwy w wysokości 4 764,2 tys. zł. Powyższe zmiany dotyczyły tylko zadań powiatowych;
- śląskiego – zwiększył dofinansowanie 15 zadań, trzy zadania przeniósł z listy rezerwowej na listę podstawową i przyznał dla województwa środki z rezerwy w wysokości 18 855,7 tys. zł;
- wielkopolskiego – dodał do listy podstawowej trzy nowe zadania, zwiększył dofinansowanie kolejnych trzech zadań, zmienił harmonogram dofinansowania sześciu zadań wieloletnich w poszczególnych latach (zmniejszając dofinansowanie w 2020 r. i zwiększając w kolejnych latach) oraz przyznał dla województwa na 2020 r. środki z rezerwy w wysokości 3 432,8 tys. zł.

Przykład

W ramach naboru na rok 2020 Prezes Rady Ministrów, na podstawie art. 26 ust. 1 *ustawy o FDS*, do listy zadań rekomendowanych do dofinansowania, przekazanej przez **Wojewodę Wielkopolskiego**, dodał trzy nowe zadania gminne (jednoroczne). Były to:

- dwa zadania gminy Ostrowite¹⁴², którym Prezes RM przyznał dofinansowanie w łącznej wysokości 886,5 tys. zł. Oba zadania zostały odrzucone przez komisję (powołaną przez Wojewodę Wielkopolskiego) na etapie oceny formalnej z uwagi na brak w dacie składania wniosku dokumentów uprawniających do prowadzenia inwestycji drogowej. Po wezwaniu komisji do uzupełnienia wniosku, gmina przedłożyła zgłoszenia oraz zaświadczenia z organu administracji architektoniczno-budowlanej o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu względem dokonanych zgłoszeń. Jednakże zgłoszenia realizacji robót budowlanych zostały dokonane w dniach 17 września i 31 października 2019 r., tj. po dniu złożenia wniosku o przyznanie dofinansowania, co skutkowało odrzuceniem tych wniosków na podstawie art. 23 ust. 5 *ustawy o FDS*;
- zadanie gminy Ostrzeszów¹⁴³, któremu Prezes RM przyznał dofinansowanie w wysokości 1 133,7 tys. zł. Wniosek o dofinansowanie tego zadania został pozytywnie oceniony przez komisję powołaną przez Wojewodę Wielkopolskiego, jednak nie został ujęty na liście zadań rekomendowanych do dofinansowania z powodu wyczerpania limitu środków.

Z informacji uzyskanych, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*, od Dyrektora Biura Prezesa Rady Ministrów w KPRM wynika, że ww. zadania zostały dodane do listy zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu na wniosek Wójta Gminy Ostrowite i Burmistrza Miasta i Gminy Ostrzeszów.

¹⁴² Zadania dotyczyły przebudowy drogi gminnej G1017P Kąpiel-Chrzanowo oraz przebudowy drogi gminnej G1020P w m. Świnna.

¹⁴³ Zadanie dotyczyło budowy ulicy Przełajowej w Ostrzeszowie.

Wojewodowie nie otrzymali uzasadnienia wprowadzonych przez Prezesa RM zmian.

5.2.1.14. Listy zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu zostały zatwierdzone przez Prezesa RM: 15 kwietnia 2019 r. (nabór PRGiPID na rok 2019), 30 sierpnia 2019 r. (nabór na rok 2019) i 15 kwietnia 2020 r. (nabór na rok 2020). Zatwierdzone listy zostały opublikowane na stronach internetowych urzędów wojewódzkich.

5.2.1.15. Wszyscy wojewodowie dokonywali zmian na listach zadań powiatowych oraz gminnych zatwierdzonych przez Prezesa RM w naborach na lata 2019 i 2020. Zmiany były dokonywane w przypadkach wskazanych w art. 26 ust. 6 *ustawy o FDS* i najczęściej wynikały z oszczędności uzyskanych w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub rezygnacji z dofinansowania przez beneficjentów ujętych na listach podstawowych.

Przykład

W **województwie lubuskim** w 2019 r. dziesięć jst zrezygnowało z realizacji zadań ujętych na listach zatwierdzonych przez Prezesa RM. Łączna wartość przewidzianego dofinansowania z FDS dla tych zadań wynosiła 17 789,4 tys. zł. W jednym przypadku rezygnacja nastąpiła po podpisaniu umowy z Wojewodą Lubuskim. W pozostałych przypadkach jst zrezygnowały przed podpisaniem umowy o dofinansowanie, głównie z powodu:

- trudnej sytuacji finansowej jst, w tym braku środków na wkład własny;
- zbyt niskiego poziomu dofinansowania w stosunku do oczekiwanego przez jst;
- zmiany zakresu zadania i konieczności uzupełnienia dokumentacji zadania;
- braku możliwości rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w terminie 30 dni od podpisania umowy o dofinansowanie z FDS.

Bezzwłoczna aktualizacja list umożliwiła dofinansowanie kolejnych zadań z listy rezerwowej

Zasadniczo aktualizacja list była dokonywana bez zbędnej zwłoki, tak aby jak najwięcej zadań z listy rezerwowej mogło uzyskać dofinansowanie ze środków Funduszu w danym roku. Jedynie w LUW stwierdzono nieprawidłowość w tym zakresie.

LUW nie aktualizował list z naboru na rok 2019 niezwłocznie po wystąpieniu okoliczności uzasadniających dokonanie takich zmian. Pierwsza zmiana list z naboru na rok 2019 miała miejsce 27 stycznia 2020 r. W związku z powyższym, aktualizacja danych dotyczących czterech z sześciu zadań objętych kontrolą, nastąpiła po zakończeniu i rozliczeniu dofinansowania zadania.

Zgodnie z art. 26 ust. 8 *ustawy o FDS* wojewodowie przekazywali Prezesowi RM i Ministrowi Infrastruktury informacje o zmianie list zadań przeznaczonych do dofinansowania w województwie. Zmienione listy były publikowane na stronach internetowych urzędów wojewódzkich.

W 2019 r. wojewodowie nie byli w stanie przeprowadzić naborów uzupełniających

5.2.1.16. W przypadku, gdy po przeprowadzeniu naboru nie zostały wyczerpane środki na dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych w województwie w danym roku, stosownie do art. 21 ust. 5 *ustawy o FDS*, wojewoda mógł ogłosić nabór uzupełniający. W 2019 r. i w 2020 r. (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) żaden z wojewodów, których działalność objęto kontrolą, nie prowadził naborów uzupełniających. W przypadku 2019 r. informacje o rezygnacji jst z dofinansowania zadań oraz oszczędnościach przetargowych dostępne były dopiero w ostatnim kwartale tego roku (głównie w listopadzie i grudniu). Z uwagi na obowiązujące terminy w takiej sytuacji przeprowadzenie naboru uzupełniającego było niemożliwe.

Przykład

W **województwie opolskim** w wyniku aktualizacji list zadań z naboru na 2019 r. dofinansowaniem objęto wszystkie zadania z list rezerwowych, a pozostałą kwotę 7 519,3 tys. zł zwrócono na konto dysponenta Funduszu 31 grudnia 2019 r., jako zwrot środków niewykorzystanych z tyt. *FDS* przez województwo opolskie.

Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości OUW wyjaśniła, że w ramach rozstrzygniętego naboru na 2019 r. wszystkie środki zostały wyczerpane. Jednak w trakcie realizacji zadań wygenerowały się oszczędności, które pozwoliły na realizację zadań przez

Stwierdzono przypadki nieterminowego doręczenia Ministrowi Infrastruktury harmonogramów przekazywania środków FDS

podmioty znajdujące się na listach rezerwowych. Ostatnia lista została zmieniona i zatwierdzona przez Wojewodę Opolskiego 27 listopada 2019 r. Informacje w zakresie oszczędności w ramach zadań, które zostały zakwalifikowane do dofinansowania w ramach ostatniej listy zmienionej zostały przekazane przez podmioty w grudniu 2019 r. W przypadku ogłoszenia kolejnego naboru na 2019 r. Wojewoda nie byłby w stanie wywiązać się z zapisów ustawy w zakresie terminów: naboru, oceny i przekazania wstępnych list rankingowych oraz podpisania umów z podmiotami w danym roku finansowym, tj. 2019 r.

5.2.1.17. W latach 2019-2020 wojewodowie doręczali dysponentowi Funduszu przewidywane harmonogramy przekazywania środków FDS na zadania przeznaczone do dofinansowania (w układzie miesięcznym) z reguły w terminie 30 dni od dnia zatwierdzenia przez Prezesa RM listy zadań powiatowych oraz gminnych przeznaczonych do dofinansowania w danym województwie, co było zgodne z art. 26 ust. 5 ustawy o FDS. W trakcie kontroli stwierdzono dwa przypadki naruszenia powyższego terminu.

Harmonogramy przekazywania środków Funduszu na zadania przeznaczone do dofinansowania sporządzone w **ŚUW** (w ramach naboru PRGiPID na rok 2019) oraz **LUW** (w ramach naboru na rok 2019), zostały przesłane do Ministra Infrastruktury po terminie określonym w art. 26 ust. 5 ustawy o FDS. Opóźnienie wyniosło 2 i 14 dni.

Ponadto, czterech z pięciu wojewodów wywiązało się z obowiązku określonego w art. 26 ust. 10 ustawy o FDS, tj. doręczenia dysponentowi Funduszu ww. harmonogramu w terminie 30 dni od dnia zmiany listy zadań powiatowych oraz gminnych, o której mowa w art. 26 ust. 6 tej ustawy. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono jedynie w MUW.

Wojewoda Mazowiecki nie dotrzymał terminu określonego w art. 26 ust. 10 ustawy o FDS na doręczenie dysponentowi Funduszu harmonogramu przekazywania środków Funduszu po dokonaniu zmian na listach zadań przeznaczonych do dofinansowania. Termin wynikający z ww. artykułu został naruszony w przypadku czterech (z siedmiu badanych) zmian listy zadań powiatowych oraz gminnych przeznaczonych do dofinansowania. Opóźnienie w przekazaniu harmonogramów wyniosło od 5 do 23 dni.

5.2.2. Realizacja umów na projekty drogowe współfinansowane z FDS zawartych z jst

5.2.2.1. W latach 2019-2020 (do 30 września) wojewodowie, których działalność objęto kontrolą, zawarli z jednostkami samorządu terytorialnego ogółem 1429 umów¹⁴⁴ na realizację projektów drogowych dofinansowanych ze środków Funduszu, z tego: 31,2% umów zawartych było przez Wojewodę Mazowieckiego, 26,9% przez Wojewodę Wielkopolskiego, 19,3% przez Wojewodę Śląskiego, 12,0% przez Wojewodę Lubuskiego oraz 10,6% przez Wojewodę Opolskiego. W 2019 r. zawartych zostało 1049¹⁴⁵ umów, a w 2020 r. (do 30 września) – 380 umów¹⁴⁶.

5.2.2.2. Badanie przeprowadzone na próbie 42 umów zawartych przez wojewodów na udzielenie dofinansowania zadania powiatowego albo gminnego¹⁴⁷ wykazało, że wszystkie umowy:

- a) zostały zawarte z wnioskodawcami zadań, które znajdowały się na podstawowych listach zadań powiatowych lub gminnych przeznaczonych do dofinansowania zatwierdzonych przez Prezesa RM (lub ewentualnie zmienionych przez wojewodę w przypadkach, o których mowa w art. 26 ust. 6 ustawy o FDS), co było zgodne z art. 28 ust. 1 ustawy o FDS;

¹⁴⁴ Z tego 413 dotyczyło zadań na drogach powiatowych, a 1016 zadań na drogach gminnych.

¹⁴⁵ Z tego 307 dotyczyło zadań na drogach powiatowych i 742 zadań na drogach gminnych.

¹⁴⁶ Z tego 106 na zadania powiatowe, a 274 na zadania gminne (według danych z MI sporządzonych na podstawie informacji za III kwartał 2020 r. o zawartych z jst umowach o dofinansowanie).

¹⁴⁷ Próbkę dobrano w sposób celowy tak, aby znalazły się w niej umowy dotyczące zadań powiatowych i gminnych z naboru na rok 2019 i 2020, w tym umowy dotyczące zadań wieloletnich oraz zadań wybranych do szczegółowego badania w ramach kontroli prowadzonej w jst.

- b) zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 28 ust. 4 *ustawy o FDS*, w tym:
- szczegółowy opis zadania, na które dofinansowanie zostało udzielone, oraz termin jego oddania do użytkowania,
 - przyznaną wysokość dofinansowania,
 - tryb i termin płatności dofinansowania (po zawarciu przez wnioskodawcę umowy na realizację zadania objętego wnioskiem o dofinansowanie),
 - wysokość udziału środków własnych jednostki samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem, że nie mogą to być środki pochodzące z budżetu państwa lub z budżetu UE,
 - tryb i termin rozliczenia dofinansowania w zakresach rzeczowym i finansowym (nie dłuższy niż 60 dni od dnia, w którym dokonana została ostatnia płatność związana z dofinansowaniem zadania),
 - termin zwrotu niewykorzystanego dofinansowania,
 - tryb kontroli wykonania zadania;
- c) zawierały postanowienia wymagane § 4 pkt 4 *Porozumienia*, zobowiązujące wnioskodawców do przekazania na subkonto Funduszu części kary umownej otrzymanej od wykonawcy zadania, a także odsetek naliczonych od środków zgromadzonych na rachunku jst przeznaczonym do obsługi środków Funduszu;
- d) dotyczyły zadań, które – zgodnie z art. 4 *ustawy o FDS* – mogły być dofinansowane ze środków Funduszu;
- e) zawarte były w formie pisemnej; na realizację każdego zadania została zawarta odrębna umowa o dofinansowanie.

Umowy z **województwa opolskiego** zawierały postanowienia dotyczące wypłaty zaliczek na rzecz wnioskodawców. Np. umowy zawarte w 2019 r. określały, że *dofinansowanie jest przekazywane w formie zaliczki na pokrycie zobowiązań Podmiotu wobec wykonawców zadania i obejmuje wyłącznie wydatki kwalifikowalne związane z realizacją zadania*. Ponadto stanowiły, że wypłata dofinansowania odbywać się będzie na podstawie harmonogramów stanowiących załącznik do umowy. W umowach z **województwa lubuskiego** zawarto dwie alternatywne formy wypłaty dofinansowania tj. formę refundacji oraz zaliczkowania, przy czym wypłata zaliczki nie była uzależniona od zaawansowania prac¹⁴⁸. Natomiast umowy z województwa mazowieckiego, wielkopolskiego i śląskiego nie zawierały postanowień dotyczących wypłaty zaliczek; środki miały być przekazywane zgodnie z harmonogramem stanowiącym załącznik do umowy o dofinansowanie.

W przypadku jednej umowy z **województwa mazowieckiego** stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zawarciu w umowie warunku, który był niemożliwy do spełnienia w chwili jej podpisania, co NIK oceniła jako działanie nierzetelne. W umowie zawartej 19 grudnia 2019 r. wskazano, że niezłożenie przez beneficjenta wymaganego oświadczenia w terminie do 18 grudnia 2019 r. może skutkować brakiem możliwości wypłaty dofinansowania.

**Proces zawierania
umów o dofinansowanie
zadań był długotrwały**

Zgodnie z art. 28 ust. 2 *ustawy o FDS* umowa o udzielenie dofinansowania zadania powiatowego albo gminnego, stanowi zapewnienie dofinansowania określonego w niej zadania. Jednak czas oczekiwania zarządców dróg, występujących w imieniu właściwych jednostek samorządu terytorialnego, na uzyskanie gwarancji dofinansowania zadań był zróżnicowany w poszczególnych województwach. Z ustaleń kontroli wynika, że umowy objęte badaniem zostały zawarte przez:

- Wojewodę Opolskiego w ciągu 60 dni,
- Wojewodę Lubuskiego w ciągu 65 dni,
- Wojewodę Wielkopolskiego po upływie od 38 do 68 dni,
- Wojewodę Śląskiego po upływie od 62 do 99 dni,

¹⁴⁸ Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Infrastruktury kwoty dofinansowania zadań jednorocznych, dla których rozpoczęcie finansowania przewidziane było na 2019 r. - musiały zostać w całości przekazane wszystkim JST do końca 2019 r.

- Wojewodę Mazowieckiego po upływie od 50 do 107 dni¹⁴⁹, od dnia otrzymania przez wojewodę list zadań zatwierdzonych przez Prezesa RM.

Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji **MUW** wyjaśniła m.in., że umowy każdorazowo podlegają procesowi indywidualnego uzgadniania (...). Kluczowe dla czasu opracowania umowy jest jednak potwierdzenie i odpowiednie uszczegółowienie zakresu rzeczowego zadania podlegającego dofinansowaniu ze środków Funduszu, które w dużej mierze zależy od terminu przedłożenia wymaganych danych przez Beneficjenta oraz od ich poprawności (...). Przed podpisaniem umowy o dofinansowanie Beneficjenci zobowiązani są również do przedłożenia dokumentu potwierdzającego zabezpieczenie wymaganego wkładu własnego oraz do założenia wyodrębnionego rachunku bankowego przeznaczonego dla środków Funduszu. Jeżeli środki własne ujęto w planie finansowym w niedostatecznej wysokości lub zastosowano nieprawidłową klasyfikację budżetową wymaga to wprowadzenia odpowiednich zmian w budżetach JST (...).

5.2.2.3. W listopadzie i grudniu 2019 r., w wyniku aktualizacji list zadań powiatowych oraz gminnych przeznaczonych do dofinansowania, na listy podstawowe (z list rezerwowych) zostało przeniesionych łącznie 97 zadań. Wojewodowie zawarli umowy o dofinansowanie 90 powyższych zadań. W przypadku pozostałych siedmiu zadań jednostki samorządu terytorialnego zrezygnowały z uzyskania dofinansowania w szczególności ze względu na zbyt krótki czas pozostały w 2019 r. na wyłonienie wykonawcy zadania, a także z uwagi na brak środków w budżecie jst na wkład własny.

Ze względu na brak dostępnych środków Funduszu wojewoda nie dotrzymał umownego terminu przekazania środków dla jst

5.2.2.4. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o FDS wojewoda jest zobowiązany do przekazywania środków na rzecz jst realizujących zadania powiatowe lub gminne w terminach wynikających z zawartych umów o dofinansowanie. W przypadku 38 z 42 badanych umów (90,5%) środki z Funduszu zostały przekazane jst w terminie i wysokości wynikającej z zawartych umów, po zawarciu przez jst umów na realizację zadań. Natomiast w przypadku pozostałych czterech umów (9,5%) wojewoda nie mógł dotrzymać terminu wskazanego w umowie ze względu na brak dostępnych środków na subkoncie Funduszu. Środki zostały przekazane jst z opóźnieniem.

W umowach o dofinansowanie zawartych przez **Wojewodę Śląskiego** wskazano, że środki Funduszu będą wypłacone Wnioskodawcy za okres i w kwotach wynikających z załącznika nr 3 (tj. przewidywany harmonogram przekazywania środków Funduszu) w terminie do 10-go dnia roboczego tego miesiąca, w którym zaplanowano kwotę do wypłaty. Środki Funduszu przekazywane są na wyodrębniony rachunek Wnioskodawcy, o którym mowa w załączniku nr 3 pod warunkiem dostępności środków na subkoncie Funduszu. Wojewoda wyjaśnił, że w grudniu 2019 r. środki z Funduszu zostały przekazane na wojewódzkie subkonto Funduszu w czterech transzach, tj. 6 grudnia 2019 r., 23 grudnia 2019 r. oraz 30 grudnia 2019 r.¹⁵⁰, stąd też przelewy środków na rzecz wnioskodawców realizowane były w miarę zasilania tego subkonta przez Ministerstwo Infrastruktury. Ostatecznie w przypadku powiatu żywieckiego środki przelano 24 grudnia 2019 r., w przypadku gmin Olsztyn i Pawonków – 30 grudnia 2019 r., a w przypadku gminy Kochanowice – 31 grudnia 2019 r.

5.2.2.5. W urzędach wojewódzkich objętych kontrolą wystąpiły łącznie 153 przypadki wydłużenia terminu oddania przedmiotu zadania do użytkowania, który został określony w umowie o dofinansowanie. Każdorazowo, zgodnie z art. 28 ust. 5 ustawy o FDS, wydłużenie terminu nastąpiło z przyczyn obiektywnych, takich jak np.: przedłużająca się procedura wyłonienia wykonawcy zadania, konieczność wykonania dodatkowych robót oraz modyfikacji założeń projektowych, problemy z pozyskaniem zatwierdzonej inwentaryzacji powykonawczej (w związku z pandemią COVID-19). Terminy zostały przesunięte o od 6 do 426 dni¹⁵¹. Każdorazowo zmiana terminu oddania przedmiotu zadania do użytkowania została potwierdzona

¹⁴⁹ Cztery umowy (z dziewięciu badanych) zostały zawarte po upływie 100 dni.

¹⁵⁰ W tym dniu otrzymano dwa przelewy.

¹⁵¹ Wydłużenie terminu o 426 dni dotyczyło zadania wieloletniego miasta Mysłowice i wynikało z informacji pozyskanej od Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. o planowanej budowie sieci wodociągowej wraz z przyłączami przy ulicy, która miała być przebudowana z udziałem środków FDS.

w aneksie do umowy o dofinansowanie, z tym że w **LUW** stwierdzono cztery przypadki (na sześć badanych) zmiany powyższego terminu w aneksach sporządzonych po upływie terminu na zakończenie zadania pierwotnie wskazanego w umowie o dofinansowanie, co było działaniem nierzetelnym.

5.2.2.6. Na podstawie art. 28 ust. 7 *ustawy o FDS* umowa o dofinansowanie zadania powiatowego albo gminnego wygasa z mocy prawa, jeśli wnioskodawca nie rozpocznie w terminie 30 dni od dnia jej zawarcia robót budowlanych albo postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (służących realizacji zadania). W trakcie kontroli stwierdzono dwa przypadki wygaśnięcia umowy z mocy prawa, po jednym w województwie mazowieckim i wielkopolskim. Powodem było nierozpoczęcie w terminie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadania objętego wnioskiem o dofinansowanie. W pierwszym przypadku beneficjent nie informował **Wojewody Mazowieckiego** o przyczynach zaistniałej sytuacji, ani o żadnych opóźnieniach w realizacji zadania. W drugim przypadku wójt informował **Wojewodę Wielkopolskiego** o problemach technicznych związanych z opublikowaniem ogłoszenia, które ostatecznie zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej 5 sierpnia 2020 r., podczas gdy umowa o dofinansowanie została zawarta 2 lipca 2020 r.

Wszyscy wojewodowie monitorowali terminowość rozpoczęcia przez jst (odpowiednio) robót budowlanych lub postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, m.in. poprzez weryfikację informacji przekazywanych przez jst zgodnie z umowami o udzielenie dofinansowania.

Przykład

Umowy o dofinansowanie zawarte przez **Wojewodę Opolskiego** nakładały na jst obowiązek pisemnego poinformowania Wojewody o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub o rozpoczęciu robót budowlanych.

Wojewoda Śląski wskazał, że wnioskodawcy podają informację o stanie przygotowania do postępowania przetargowego przysyłając dokumenty do umowy. Jeżeli umowa z wykonawcą jest podpisana, umowa o dofinansowanie jest zawierana z uwzględnieniem tego faktu. W pozostałych przypadkach pracownicy Wydziału Rozwoju i Współpracy Terytorialnej na bieżąco monitorują stan ogłaszania postępowań przetargowych na stronach internetowych samorządów i w Biuletynie Zamówień Publicznych.

5.2.2.7. Czterech z pięciu wojewodów terminowo wywiązało się z obowiązku sprawozdawczego określonego w art. 29 ust. 3 *ustawy o FDS*, tj. w terminie do 31 stycznia 2020 r. przedstawiło Ministrowi Infrastruktury sprawozdanie z realizacji zadań powiatowych oraz gminnych, na które zostało udzielone dofinansowanie w danym województwie, według stanu na 31 grudnia 2019 r. Jedynie **Wojewoda Opolski** przekazał sprawozdanie 4 dni po terminie. Sprawozdania zostały sporządzone według wzoru określonego przez Ministra Infrastruktury i obejmowały wszystkie zadania powiatowe oraz gminne, na które udzielono dofinansowania ze środków Funduszu w 2019 r., w tym zadania wieloletnie.

5.2.2.8. Do zadań wojewodów w zakresie FDS należało także zatwierdzanie przedstawianych przez jst rozliczeń dofinansowania zadań w zakresach rzeczowym i finansowym. Badanie przeprowadzone na próbie 26 rozliczeń¹⁵² wykazało, że:

- rozliczenia były składane na wzorze wskazanym przez wojewodę w umowie o dofinansowanie;
- weryfikacja rozliczeń była prowadzona przez pracowników urzędów wojewódzkich na podstawie dokumentów przedstawionych przez jst (np. faktury, rachunki, protokoły końcowego odbioru robót), wskazanych w umowach o dofinansowanie;

¹⁵² Próbę dobrano w sposób celowy tak, aby znalazły się w niej przede wszystkim rozliczenia dotyczące zadań wybranych do szczegółowego badania w ramach kontroli prowadzonej w jst.

**Wystąpiły przypadki
nieterminowego
zatwierdzenia rozliczeń
dofinansowania zadań**

Przykład

W **WUW** stosowano jednolity kwestionariusz weryfikacji rozliczenia dofinansowania, zawierający 56 pozycji stanowiących podstawę dla jednoznacznego rozstrzygnięcia o kompletności i poprawności rozliczenia.

- w 20 przypadkach (76,9%) pracownicy urzędów wojewódzkich zwracali się do wnioskodawców o korektę złożonego rozliczenia, z uwagi na występujące w nich błędy;
- w 20 przypadkach zatwierdzenie rozliczenia dofinansowania nastąpiło w terminie określonym w art. 29 ust. 2 *ustawy o FDS*, tj. w terminie 30 dni od dnia jego przekazania przez wnioskodawcę;

W **Ouw** nie zapewniono terminowego zatwierdzenia rozliczenia złożonego 3 marca 2020 r. przez Gminę Biała. Zgodnie z art. 29 ust. 2 *ustawy o FDS* rozliczenie powinno być zatwierdzone nie później niż 2 kwietnia 2020 r., a nastąpiło 16 kwietnia 2020 r. Było to spowodowane tym, że od 16 marca 2020 r. zadaniami w ramach Funduszu zajmował się tylko jeden pracownik.

W **MUW** zatwierdzenie pięciu z sześciu badanych rozliczeń dofinansowania zadań nastąpiło po upływie 30-dniowego terminu, o którym mowa w art. 29 ust. 2 *ustawy o FDS*, co było spowodowane m.in. późnym wysłaniem przez wojewodę wezwań do uzupełnienia/poprawienia rozliczenia (po upływie od 27 do 32 dni od dnia otrzymania rozliczenia). Ostatecznie zatwierdzenie rozliczenia dofinansowania w pięciu powyższych przypadkach nastąpiło po upływie od 59 do 75 dni od dnia przekazania rozliczenia przez wnioskodawcę.

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

Niezależnie od przyjętej interpretacji powyższego przepisu, dokonując oceny podjętych przez Wojewodę działań zmierzających do zatwierdzenia rozliczeń, należy wziąć pod uwagę szczegółowość prowadzonej przez pracowników MUW weryfikacji dokumentów złożonych w ramach rozliczenia, liczbę prowadzonych przez ww. komórkę organizacyjną spraw związanych z udzielaniem dofinansowania na podstawie ustawy o FDS. (...) Nie bez znaczenia dla terminu dokonania rozliczenia zadań jest też jakość dokumentów przedkładanych przez Beneficjentów. Dotychczas, niemalże wszystkie sprawozdania wymagały co najmniej jednej korekty.

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

5.2.2.9. Stosownie do art. 31 ust. 1 *ustawy o FDS* wojewodowie byli uprawnieni do kontroli sposobu i terminowości wykonania zadań, na które zostało udzielone dofinansowanie ze środków Funduszu. Uprawnienia kontrolne wojewodów zostały także zawarte w umowach o dofinansowanie, w których wskazano np. że kontrola może być prowadzona w miejscu realizacji zadania i/lub w siedzibie jst, w trakcie wykonywania zadania lub po jego zakończeniu, a także w formie weryfikacji dokumentów.

Z ustaleń kontroli wynika, że we wszystkich pięciu urzędach wojewódzkich wyznaczono komórki organizacyjne odpowiedzialne za kontrolę prawidłowości wykorzystania środków Funduszu pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanego dofinansowania a stopniem realizacji zadania, na które udzielono dofinansowania. Jednak, jak ustalono, najczęściej kontrola

Kontrola sposobu i terminowości wykonania zadań z reguły była prowadzona jedynie poprzez weryfikację dokumentów

ograniczała się do weryfikacji dokumentów przedstawianych przez jst na kolejnych etapach realizacji zadania.

W latach 2019-2020 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK) w **Ouw** nie planowano i nie prowadzono kontroli zewnętrznych na miejscu realizacji zadań dofinansowanych ze środków Funduszu, co tłumaczono *natłokiem spraw merytorycznych w zakresie wdrażania FDS*. Kontrola realizowanych zadań prowadzona była jedynie poprzez weryfikację dokumentów. W **Wuw** na II półroczu 2020 r. zaplanowano kontrole u beneficjentów w zakresie sposobu wykonania zadań dofinansowanych z FDS, jednak z powodu zagrożenia epidemicznego nie zostały one przeprowadzone. Natomiast w planach kontroli na 2020 r. przyjętych w **Śuw** i w **Luw** przewidziano po trzy kontrole jst realizujących zadania dofinansowane ze środków Funduszu, a w **Muw** – dwie kontrole. Powyższe kontrole zostały zaplanowane na II półroczu 2020 r. i do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK, albo nie zostały rozpoczęte¹⁵³, albo nie dobiegły końca¹⁵⁴. Ponadto pracownicy **Śuw** przeprowadzili kontrolę doraźną, w trakcie realizacji zadania, w wyniku której stwierdzili pobranie dofinansowania z FDS w nadmiernej wysokości. Kwota 150,2 tys. zł wraz z odsetkami została zwrócona przez jst na subkonto Funduszu województwa śląskiego.

Przedmiotem kontroli prowadzonej przez wojewodów powinien być również termin oddania do użytkowania inwestycji drogowej dofinansowanej ze środków Funduszu. W świetle art. 31 ust. 4 *ustawy o FDS* nieoddanie przedmiotu zadania do użytkowania w okresie 90 dni od terminu ustalonego w umowie o dofinansowanie, skutkuje uznaniem dofinansowania za wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem. W trakcie kontroli ustalono, że w czterech z pięciu urzędów wojewódzkich sprawdzano dochowanie powyższego terminu, np. w oparciu o protokół odbioru zadania albo decyzję o pozwoleniu na użytkowanie (w zależności od rodzaju zadania i wymogów wynikających z *ustawy Prawo budowlane*). Nieprawidłowość w tym zakresie stwierdzono w **Luw**.

Nadzór Luw nad terminowością wykonania zadań dofinansowanych środkami FDS, był niewystarczający

Funkcjonujący w **Luw** system nadzoru nad wykorzystaniem środków z FDS nie był kompletny, a tym samym nie zapewniał rzetelnej i skutecznej weryfikacji sposobu realizacji przez jst obowiązków dotyczących oddania dróg do użytkowania. Wprowadzony wzór umowy o dofinansowanie nie zawierał bowiem mechanizmu weryfikującego wykonanie przez jst obowiązku oddania drogi do użytkowania w terminie wskazanym w umowie o dofinansowanie (przy czym mechanizmy takie przewidziano dla potwierdzania faktu rozpoczęcia realizacji zadania oraz jego zakończenia). W konsekwencji dopiero w trakcie kontroli NIK stwierdzono dwa przypadki, w których oddanie drogi do użytkowania nastąpiło po upływie 90 dni od terminu określonego w umowie o dofinansowanie. I tak:

- Gmina Czerwieńsk 1 lipca 2020 r. poinformowała Luw o otrzymaniu 16 marca 2020 r. pisma, w którym Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego powiadomił, że nie zgłasza sprzeciwu do zawiadomienia o zakończeniu budowy, złożonego przez Gminę 26 lutego 2020 r. Tymczasem odbiór zadania od wykonawcy nastąpił 7 października 2019 r., a termin oddania przedmiotu zadania do użytkowania określono w umowie o dofinansowanie na październik 2019 r. Gmina nie zgłosiła do Luw wniosku o aneksowanie umowy w zakresie zmiany tego terminu, w związku z tym droga została oddana do użytkowania 136 dni po terminie umownym.
- Gmina Deszczno 2 lipca 2020 r. błędnie poinformowała Luw, że brak było wymogu zgłoszenia do PINB zakończenia zadania, mimo, że jego część realizowana była w oparciu o pozwolenie na budowę (zawiadomienie do PINB Gmina zgłosiła dopiero 3 października 2020 r., podczas gdy w umowie o dofinansowanie termin oddania do użytkowania zadania wyznaczony był na sierpień 2019 r.).

Dyrektor Wydziału Infrastruktury Luw wyjaśniła, że zostaną podjęte działania w celu stworzenia mechanizmów weryfikujących realizację obowiązków jst w zakresie oddania do użytkowania dróg objętych dofinansowaniem z FDS. Poprawiony zostanie m.in. wzór umowy, który zostanie zmodyfikowany tak, by jst miały obowiązek przekazywania do Luw informacji w tym zakresie w terminie wynikającym z zawartej umowy o dofinansowanie. Dyrektor dodała, że oba ww. przypadki zostaną przekazane do

¹⁵³ Dotyczy dwóch kontroli Śuw i trzech kontroli Luw.

¹⁵⁴ Dotyczy jednej kontroli Śuw i dwóch kontroli Muw.

Wydziału Programów Rządowych LUW, który po przeprowadzeniu kontroli i wyjaśnieniu okoliczności sprawy podejmie decyzję w zakresie wszczęcia postępowania w sprawie zwrotu dofinansowania.

Wojewodowie monitorowali także terminowość podjęcia przez organ stanowiący jst uchwały o zaliczeniu określonej drogi do odpowiedniej kategorii dróg publicznych (jeśli w momencie udzielania dofinansowania z FDS nie była ona drogą publiczną).

Przykład

W **ŚUW** w przypadku, gdy przedmiotem zadania, na które przekazano dofinansowanie była droga, która miała zostać zaliczona do kategorii dróg publicznych, do wnioskodawcy wysyłane było pismo z informacją o dacie zatwierdzenia przez Wojewodę Śląskiego rozliczenia dofinansowania¹⁵⁵ oraz podanym terminem do kiedy powinna być podjęta uchwała w sprawie zaliczenia tej drogi do kategorii dróg publicznych wraz z prośbą o niezwłoczne przekazanie kopii uchwały do Wojewody. Dochowanie powyższego terminu było na bieżąco monitorowane.

W okresie objętym kontrolą, w urzędach wojewódzkich, w których była prowadzona kontrola, nie wystąpił przypadek wydania przez wojewodę decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki (o której mowa w art. 31 ust. 9 ustawy o FDS).

Przykład

W okresie objętym kontrolą, w **MUW** w trakcie weryfikacji sposobu wykorzystania dofinansowania stwierdzono 15 przypadków pobrania przez jst środków w nadmiernej wysokości w łącznej kwocie 1 705,1 tys. zł (z czego wyegzekwowano 549,3 tys. zł wraz z odsetkami), pięć przypadków wykorzystania przez jst środków niezgodnie z przeznaczeniem w łącznej kwocie 668,9 tys. zł (z czego wyegzekwowano 76,7 tys. zł wraz z odsetkami). Dyrektor Generalna MUW wyjaśniła m.in., że w przypadku stwierdzenia, że dofinansowanie wykorzystano niezgodnie z przeznaczeniem, pobrano nienależnie lub w nadmiernej wysokości, do beneficjenta kierowane było wezwanie do zwrotu środków, określające przyczynę, kwotę oraz termin, od którego nalicza się odsetki. Co do zasady, beneficjenci dokonywali zwrotu należnych środków. W jednym przypadku, po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu na zwrot, wszczęte zostało postępowanie administracyjne mające na celu wydanie decyzji, o której mowa w art. 31 ust. 9 ustawy o FDS.

5.2.2.10. W latach 2019-2020 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych), w pięciu województwach zostało zakończonych, oddanych do użytkowania i rozliczonych ogółem 664 zadania drogowe dofinansowane ze środków Funduszu, z tego 176 zadań powiatowych i 488 zadań gminnych. Roboty drogowe objęły łącznie 816,5 km dróg¹⁵⁶. W wyniku realizacji powyższych zadań: wybudowano (w tym rozbudowano) 138,9 km dróg (17,0%), przebudowano 541,2 km dróg (66,3%) i wyremontowano 136,4 km dróg (16,7%).

5.2.2.11. Z zebranych w trakcie kontroli opinii od wojewodów wynika, że przyjęty sposób podziału środków Funduszu na poszczególne województwa jest optymalny. Ponadto:

Wojewoda Śląski wskazał m.in. następujące spostrzeżenia dotyczące dotychczasowego funkcjonowania Funduszu:

- *praktyka pokazuje, że narzucony przez ustawodawcę termin 7 dni kalendarzowych na weryfikację formalną wniosków dla komisji i taki sam dla wnioskodawcy na poprawę jest za krótki. 99% wniosków wpływa do Urzędu Wojewódzkiego w ostatnim dniu trzydziestodniowego terminu na składanie wniosków, co powoduje olbrzymią kumulację pracy do wykonania w krótkim okresie (wliczając w to dni ustawowo wolne od pracy) zarówno po stronie*

¹⁵⁵ W myśl art. 30 ust. 1 ustawy o FDS uchwała w sprawie zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii dróg publicznych musi być podjęta w terminie 12 miesięcy od dnia zatwierdzenia rozliczenia dofinansowania zadania.

¹⁵⁶ Z tego: 396,5 km w województwie mazowieckim, 177,1 km w województwie wielkopolskim, 97,2 km w województwie śląskim, 75,5 km w województwie lubuskim i 70,1 km w województwie opolskim.

służb urzędów wojewódzkich, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym może ucierpieć nie tylko terminowość wykonywania zadań, ale ich rzetelność i jakość;

- art. 14 ust. 2 ustawy o FDS powinien jasno precyzować, że wskaźnik jest obliczany osobno dla gmin, powiatów ziemskich i miast na prawach powiatu. Ma to szczególne znaczenie w województwie śląskim;
- warto zastanowić się, czy w skład komisji wojewódzkiej nie powinien być powoływany również przedstawiciel samorządu województwa desygnowany z zarządu dróg wojewódzkich. Komisja oceniając zadania mogłaby się posiłkować jego wiedzą i doświadczeniem dotyczącym sieci dróg wojewódzkich, przebudowy skrzyżowań z drogami wojewódzkimi i wykonalności niektórych zamierzeń inwestycyjnych, które wymuszają połączenia z drogami wojewódzkimi;
- ustawodawca powinien zastanowić się na określeniu w przepisach obowiązku publikacji przez wojewodów list rekomendowanych i zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów;
- ustawa o FDS nie reguluje w jaki sposób i z jakim skutkiem powinno być zwracane dofinansowanie niewykorzystane. Uważam, że analogicznie do systemu dotacyjnego, system funduszowy powinien przewidzieć taki przypadek, tym bardziej, że z założenia FDS to instrument pozwalający na przekazywanie środków w sposób o wiele bardziej elastyczny (zaliczkowo, pod harmonogram, pod płatności czy jako refinansowanie poniesionych wydatków);
- w ustawie o FDS nie została wskazana definicja „oddania zadania do użytkowania”. Wątpliwości budzi zatem to, czy oddane do użytkowania ma być każde zadanie objęte dofinansowaniem (np. polegające wyłącznie na remoncie nawierzchni bez wyłączenia ruchu drogowego), czy też warunek zawarcia w umowie o udzielenie dofinansowania terminu oddania do użytkowania dotyczy tylko przypadków, gdy na inwestora został nałożony obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, w myśl przepisów ustawy Prawo budowlane.

Dyrektor Generalna **MUW** podała m.in., że główną zaletą ustanowienia FDS jest umożliwienie realizacji przez samorządy zadań przekraczających horyzont roku budżetowego. Powyższe pozwala na większą elastyczność w realizacji procesu inwestycyjnego przez samorządy, a także pozwala na skuteczne wykorzystanie przewidzianej alokacji (niezrealizowanie zadań do 31 grudnia nie musi się wiązać z utratą dofinansowania). Możliwość przemieszczania środków między zadaniami bieżącymi i inwestycyjnymi w oparciu o aktualizację list zadań rekomendowanych do dofinansowania w znacznym stopniu usprawnia efektywne wykorzystanie środków Funduszu. Pewnym utrudnieniem związanym z uelastycznieniem terminów realizacji zadań jest to, że w okresach przewidywanych na zawieranie umów czy przeprowadzanie naboru może wystąpić dodatkowe, niezależne od wojewody spiętrzenie spraw związanych z rozliczaniem zakończonych zadań.

5.2.3. Realizacja porozumień o warunkach dofinansowania z FDS zawartych przez wojewodów z Ministrem Infrastruktury

5.2.3.1. Porozumienia w sprawie określenia warunków dofinansowania z Funduszu Dróg Samorządowych zadań powiatowych i zadań gminnych oraz zadań mostowych, wymagane art. 10 ust. 3 ustawy o FDS, zostały zawarte w objętych kontrolą województwach¹⁵⁷ 7 maja 2019 r. W Porozumieniach tych określono warunki dofinansowania zadań, w szczególności sposób i termin przekazywania oraz rozliczania środków FDS. Nie były one formalnie zmieniane, jednakże modyfikacjom podlegał zakres przekazywania przez wojewodów danych i forma ich wykazywania. Termin zawarcia Porozumień nie opóźnił procedury naboru i oceny wniosków o dofinansowanie¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Mazowieckim, śląskim, opolskim, wielkopolskim, lubuskim.

¹⁵⁸ Nabór wniosków na rok 2019 ogłoszono w marcu 2019 r., w dacie zawarcia Porozumień w urzędach wojewódzkich realizowano procedury związane z oceną złożonych wniosków.

Ustalony
w *Porozumieniu* termin
przekazywania
wojewodom środków
w wielu przypadkach
nie był dochowany

5.2.3.2. Zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 1 *Porozumienia* dysponent Funduszu przekazuje wojewodzie środki na dofinansowanie zadań powiatowych i zadań gminnych, realizowanych przez jst na subkonto (tj. rachunek bankowy przeznaczony do dofinansowania zadań w ramach FDS w danym województwie). Natomiast § 3 ust. 6 *Porozumienia* stanowi, że środki Funduszu przekazywane są do 4 dnia roboczego każdego miesiąca kalendarzowego, do wysokości dostępnych środków Funduszu. W okresie objętym kontrolą we wszystkich kontrolowanych urzędach wojewódzkich otrzymywano zapotrzebowane środki kilkakrotnie (od trzech razy w województwie śląskim do dziewięciu razy w województwie opolskim) z opóźnieniem (od 1 do 25 dni).

Wprawdzie opóźnienia te nie stanowią naruszenia warunków *Porozumienia* i jak przyznano w wyjaśnieniach w trzech¹⁵⁹ z pięciu urzędów wojewódzkich środki wpłynęły na subkonto wojewody w terminie umożliwiającym ich przekazanie beneficjentom w terminach wynikających z umów oraz nie wpłynęły na realizację zadań powiatowych oraz gminnych¹⁶⁰ (żaden z beneficjentów nie zgłaszał problemów dotyczących realizacji projektów) to zdaniem NIK mogą świadczyć o trudnościach dysponenta Funduszu z zarządzaniem jego płynnością oraz spowodowały w czterech z 42 badanych umów (szczegółowy opis w pkt 5.2.2.4 Informacji) brak możliwości dotrzymania umownego terminu przekazania środków do jst.

Wojewodowie
otrzymywali środki od
dysponenta Funduszu
z reguły w wysokości
zgodnej ze zgłoszonym
zapotrzebowaniem

5.2.3.3. W 2019 r. dysponent Funduszu przekazał do pięciu objętych kontrolą województw środki na dofinansowanie zadań powiatowych i zadań gminnych w wysokości 1 311 883,4 tys. zł (tj. 32,6% ogólnej kwoty¹⁶¹ przekazanej wszystkim województwom). Z otrzymanej kwoty wojewodowie ci zwrócili środki w wysokości 35 864,2 tys. zł (tj. 2,7% otrzymanej kwoty). Wysokość przekazanych i zwróconych środków w 2019 r. w poszczególnych województwach wyniosła:

- 496 528,1 tys. zł w województwie mazowieckim, z czego zwrócono 7 364,0 tys. zł (tj. 1,5 % otrzymanej kwoty),
- 114 865,5 tys. zł w województwie lubuskim, z czego zwrócono 4 528,4 tys. zł (tj. 3,9% otrzymanej kwoty),
- 98 178,1 tys. zł w województwie opolskim, z czego zwrócono 7 519,3 tys. zł (tj. 7,7% otrzymanej kwoty),
- 226 063,9 tys. zł w województwie śląskim, z czego zwrócono 8 901,6 tys. zł (tj. 3,9% otrzymanej kwoty),
- 376 247,7 tys. zł w województwie wielkopolskim, z czego zwrócono 7 550,9 tys. zł (tj. 2,0% otrzymanej kwoty).

Do 30 września 2020 r. dysponent Funduszu przekazał do pięciu objętych kontrolą województw środki w wysokości 292 800,7 tys. zł (tj. 27,2% ogólnej kwoty¹⁶² przekazanej wszystkim województwom).

W czterech z pięciu objętych kontrolą województwach środki na dofinansowanie zadań powiatowych i zadań gminnych wpływały na subkonta w kwotach przewidzianych w harmonogramach (o których mowa w art. 26 ust. 5 i 10 *ustawy o FDS*) lub w ich aktualizacjach.

Tylko w województwie mazowieckim otrzymane, od dysponenta Funduszu środki na realizację zadań, nie były zgodne w pięciu przypadkach z wysokością wynikającą z przekazanego dysponentowi Funduszu harmonogramu, i tak otrzymano mniej środków niż w harmonogramie w:

- grudniu 2019 r. o 30 725 838,30 zł,
- lipcu 2020 r. o 8 524 546,20 zł,

¹⁵⁹ Mazowieckim, Opolskim i Lubuskim.

¹⁶⁰ Wojewoda Śląski wyjaśnił, że nie posiada informacji o wpływie ww. opóźnień na realizację zadań dofinansowanych z FDS.

¹⁶¹ W 2019 r. Minister Infrastruktury przekazał 16 wojewodom środki w wysokości 4 022 210,8 tys. zł.

¹⁶² Do 30 września 2020 r. Minister Infrastruktury przekazał 16 wojewodom środki w wysokości 1 078 220,5 tys. zł.

- sierpniu 2020 r. o 303 979,38 zł,
- wrześniu 2020 r. o 13 175 885,82 zł,
- październiku 2020 r. o 18 791 505,33 zł.

Mimo tak znacznych odstępstw w wysokości otrzymanych transz, w stosunku do harmonogramu, środki w otrzymanej, pomniejszonej wysokości pozwoliły Wojewodzie Mazowieckiemu pokryć podjęte wobec jest zobowiązania wynikające z podpisanych umów. Z ustaleń kontroli wynika, że było to spowodowane m.in. brakiem aktualizacji harmonogramu przez wojewodę (szczegółowy opis w pkt 5.2.3.4 Informacji).

Zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 5 *Porozumienia* wysokość środków, przekazywana zgodnie z harmonogramem, na kolejny miesiąc jest pomniejszana o kwotę niewykorzystanych środków z poprzedniego miesiąca. W trzech województwach¹⁶³ przekazywane przez dysponenta Funduszu środki nie były pomniejszane o kwoty pozostające na subkoncie FDS, przy czym w województwach lubuskim i wielkopolskim wynikało to z braku niewykorzystanych kwot, a w województwie mazowieckim kierowano prośby do dysponenta Funduszu o niepomniejszanie kolejnych transz o niewykorzystane środki.

Przykłady

W **województwie lubuskim** począwszy od września 2019 roku zapotrzebowanie na środki FDS wykazywano w harmonogramach przekazywanych do Ministerstwa Infrastruktury, nie na podstawie pierwotnych wartości wynikających z zawartych umów i zatwierdzonych list, a na podstawie zaktualizowanych danych ujętych w zweryfikowanych wnioskach jest o płatność¹⁶⁴. W konsekwencji powyższego w kolejnych miesiącach nie wystąpiły przypadki niewykorzystanych kwot z poprzedniego miesiąca¹⁶⁵.

W **województwie wielkopolskim** wszystkie środki Funduszu otrzymane w ramach zapotrzebowania zgłoszonego w poszczególnych miesiącach, zostały przez Wojewodę rozdysponowane poprzez realizację wypłat poszczególnych transzy dofinansowania na rzecz beneficjentów FDS. Środki pozostające na subkoncie FDS na koniec poszczególnych miesięcy stanowiły uzyskane przez Wojewodę odsetki lub też odsetki, kary, bądź niewykorzystane środki zwracane przez beneficjentów FDS w ostatnim dniu danego miesiąca. Wojewoda realizował wypłaty środków FDS w wysokości wynikającej z zapotrzebowania zgłaszanego dysponentowi Funduszu do 20 dnia danego miesiąca, w ramach comiesięcznej aktualizacji harmonogramu.

W większości przypadków wojewodowie wywiązywali się z obowiązku aktualizacji harmonogramów

5.2.3.4. Zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 4 *Porozumienia* wojewodowie byli zobowiązani do przekazywania dysponentowi Funduszu aktualizacji harmonogramu (o którym mowa w art. 26 ust. 5 i 10 *ustawy o FDS*) w terminie do 20 dnia poprzedzającego miesiąc, którego dotyczy aktualizacja lub informację o braku potrzeby aktualizacji. Wojewoda Lubuski i Wielkopolski przekazywali co miesiąc aktualizację harmonogramu lub informację o braku konieczności tej aktualizacji, w trzech pozostałych województwach stwierdzono przypadki opóźnień w stosunku do wskazanego w *Porozumieniu* terminu, braku przekazania harmonogramu lub wywiązywanie się z tego obowiązku, według złożonych wyjaśnień, w trybie roboczym.

Przykłady

W **województwie opolskim** nie sporządzono, a tym samym nie przekazano dysponentowi Funduszu, do 20 czerwca 2019 r., miesięcznej informacji o braku potrzeby aktualizacji harmonogramu, a w dwóch przypadkach miesięczne aktualizacje harmonogramu przekazywania środków z FDS na zadania przeznaczone do dofinansowania oraz informację o braku potrzeby jego aktualizacji przekazano po terminie¹⁶⁶ wskazanym w § 3 ust. 4 *Porozumienia*.

¹⁶³ Mazowieckim, lubuskim, wielkopolskim.

¹⁶⁴ Wnioski te stanowiły załączniki do umowy o dofinansowanie. Były one przekazywane do LUW już po zawarciu umowy z wykonawcami zadań, stąd zawierały bardziej precyzyjne dane odnośnie rzeczywistych kosztów realizowanych zadań.

¹⁶⁵ Zdecydowana większość środków FDS na zadania finansowane od 2019 r. została przekazana do jest w grudniu 2019 r.

¹⁶⁶ Przekazano odpowiednio: 23 lipca 2019 r. (1 dzień po terminie) i 21 lutego 2020 r. (1 dzień po terminie).

Lokowanie wolnych środków

W województwie śląskim aktualizację harmonogramu dwa razy przekazano po terminie określonym w § 3 ust. 4 *Porozumienia*. Opóźnienie wyniosło 1 i 2 dni.

W województwie mazowieckim, według złożonych wyjaśnień, wynikający z § 3 ust. 4 *Porozumienia* obowiązek przekazywania przez Wojewodę dysponentowi Funduszu aktualizacji harmonogramu był realizowany w trybie roboczym.

5.2.3.5. Wojewodowie w okresie objętym kontrolą, zgodnie z postanowieniami § 2 ust. 2 pkt 3 oraz § 4 pkt 3 *Porozumienia*¹⁶⁷, przekazywali wolne środki z subkont w zarządzanie terminowe lub w zarządzanie *overnight*, o których mowa w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie. Skala tego zjawiska, tj. liczba przypadków przekazywania wolnych środków w zarządzanie terminowe, ich wysokość jak i okres na jaki zostały ulokowane, była różna w objętych kontrolą województwach. I tak w zarządzanie terminowe Ministrowi Finansów wolne środki Funduszu przekazywano:

- w województwie mazowieckim¹⁶⁸ trzy razy w 2019 r. Kwoty przekazanych środków wyniosły od 150 000,00 zł (od 23 do 30 grudnia 2019 r.) do 240 000 000,00 zł (od 11 do 17 grudnia 2019 r.).
Wolne środki były lokowane na okres od sześciu do 12 dni.
- w województwie opolskim¹⁶⁹ 14 razy (13 w 2019 r. i 1 raz w 2020 r.). Kwoty przekazanych środków wyniosły od 6 173,39 zł (od 6 do 16 grudnia 2019 r.) do 10 512 105,57 zł (od 14 do 25 listopada 2019 r.).
Wolne środki były lokowane na okres od jednego do 20 dni.
- w województwie śląskim tylko raz w kwocie 232 617,08 zł na okres od 25 listopada 2019 r. do 5 grudnia 2019 r.
- w województwie lubuskim tylko raz w kwocie 162 913,00¹⁷⁰ zł na okres od 17 do 30 lipca 2019 r.

W województwie wielkopolskim nie przekazywano Ministrowi Finansów wolnych środków w zarządzanie terminowe.

Skala przekazywania wolnych środków w ramach zarządzania *overnight* również była zróżnicowana, i tak np. przekazano wolne środki:

- w województwie mazowieckim 345 razy (131 w 2019 r. i 214 w 2020 r.). Kwoty przekazanych środków wyniosły od 17 860,03 zł (od 8 czerwca do 10 lipca 2020 r.) do 275 976 265,90 zł (6-10 grudnia 2019 r.);
- w województwie opolskim 122 razy (92 w 2019 r. i 30 w 2020 r.). Kwoty przekazanych środków wyniosły od 0,12 zł (8-9 stycznia 2020 r.) do 21 364 097,77 zł (6-9 grudnia 2019 r.);
- w województwie wielkopolskim 326 razy (50 w 2019 r. i 276 w 2020 r.). Kwoty przekazanych środków wyniosły od 0,01 zł do 118 143 557,09 zł (6-9 grudnia 2019 r.).

Przychody z oprocentowania ww. środków w 2019 r. i w 2020 r. wyniosły odpowiednio:

- 283 879,77 zł i 5 327,89 zł¹⁷¹ w województwie mazowieckim;
- 34 789,73 zł i 130,59 zł w województwie opolskim;
- 7 639,31 zł i 264,08 zł w województwie śląskim;
- 3 066,94 zł i 0,00 zł¹⁷² w województwie lubuskim;
- 7 335,77 zł i 869,59 zł w województwie wielkopolskim.

¹⁶⁷ W paragrafach tych dysponent Funduszu upoważnił wojewodę do wykonywania zadań związanych z przekazywaniem wolnych środków Funduszu, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 78g ustawy o finansach publicznych, natomiast wojewoda zobowiązał się do wypełnienia obowiązków, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 78g ustawy o finansach publicznych.

¹⁶⁸ W okresie od 5 lipca 2019 r. do 31 października 2020 r.

¹⁶⁹ W okresie od 6 czerwca 2019 r. do 30 czerwca 2020 r.

¹⁷⁰ Nieprzekazane środki na dofinansowanie zadania realizowanego przez Gminę Deszczno. Środki na realizację ww. zadania ostatecznie przekazano do ww. gminy 2 sierpnia 2019 r.

¹⁷¹ Do 31 października 2020 r.

¹⁷² W 2020 r. (do czasu zakończenia kontroli) Wojewoda Lubuski nie przekazywał Ministrowi Finansów wolnych środków.

Przekazywanie przez wojewodów środków do jst odbywało się zgodnie z warunkami Porozumienia

Zapisy umów z jst w zakresie przekazywania tych środków były różne (m.in. w zakresie przekazywania zaliczek)

5.2.3.6. Zgodnie z § 3 pkt 7 *Porozumienia* wojewoda może dokonywać wypłat ze środków zgromadzonych na subkoncie na rzecz jst w formie zaliczki na poczet realizacji danego zadania. Ponadto zgodnie z pismem Ministerstwa Infrastruktury¹⁷³, skierowanym do wojewodów wszystkie środki dotyczące zadań, których rozpoczęcie realizacji przewidziane było na rok 2019, powinny zostać przekazane do jst realizujących zadania w 2019 r. Konsekwencją takiej decyzji dysponenta Funduszu było to, że wypłaty środków do jst były dokonane, w objętych kontrolą województwach, w większości przypadków pod koniec grudnia 2019 r.¹⁷⁴ i dotyczyły zadań jednorocznych; także tych, których realizacja miała zakończyć się w 2020 r. Ponadto z pięciu objętych kontrolą urzędów wojewódzkich tylko w dwóch posiadano wiedzę na temat skali udzielonych zaliczek, i tak:

- w województwie lubuskim w formie zaliczek¹⁷⁵ (przy czym wypłata zaliczki nie była uzależniona od zaawansowania prac) przekazano środki z przeznaczeniem na dofinansowanie: z naboru PRGiPID na rok 2019 sześciu zadań powiatowych z dofinansowaniem 10 268 095 zł oraz 14 zadań gminnych z dofinansowaniem 14 462 399 zł; z naboru na rok 2019 ośmiu zadań powiatowych z dofinansowaniem 10 167 707 zł, oraz 51 zadań gminnych z dofinansowaniem 45 389 607 zł, a także zadań wieloletnich - dwóch powiatowych z dofinansowaniem 949 679 zł i pięciu zadań gminnych z dofinansowaniem w 2019 r. 706 229 zł;
- w województwie opolskim¹⁷⁶ dokonano na rzecz jst łącznie 70 wypłat¹⁷⁷ w formie zaliczek na poczet realizacji zadań zgodnie z zapisami umów. Zaliczki wypłacone w 2019 r. i 2020 r. (do końca czerwca) wyniosły odpowiednio: 58 650 324,28 zł¹⁷⁸ (stanowiły 64,69%¹⁷⁹ dokonanych wypłat dofinansowania z FDS) i 11 539 750,03 zł¹⁸⁰ (86,32%¹⁸¹). W 58 przypadkach przekazane zaliczki umożliwiły pokrycie całości zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego wobec wykonawców (82,86% przekazanych zaliczek), a w 12 przypadkach (17,14% zaliczek) części realizowanych zadań (od 21,23% do 98,55% wartości zadania).

Dobra praktyka

W województwie opolskim sprawdzenie efektu rzeczowego oraz rozliczenie otrzymanych zaliczek było dokonywane zgodnie z postanowieniami umowy oraz w terminach wskazanych w umowach oraz ustawie¹⁸². Zapisy umowy o dofinansowanie zadań wskazywały, że beneficjent może wnioskować o zaliczkę na realizację zadania. Umowa również wskazuje na tryb i termin przekazywania środków. Zgodnie z umową środki były przekazywane na wniosek beneficjenta po podpisaniu umowy z wykonawcą. Beneficjent sam decydował kiedy będzie wnioskował do Wojewody o przekazanie środków.

W pozostałych trzech województwach w umowach nie zapisano formy przekazywania środków (szczegółowy opis umów w pkt 5.2.2.2 Informacji), tym samym nieznana była skala przekazywania środków w formie zaliczek.

Przykłady

W województwie śląskim Wojewoda w wyjaśnieniach podał m.in., że w każdej umowie o dofinansowanie ustalono taki sam tryb i termin płatności, o których mowa w przepisach art. 28 ust. 4 pkt 3 ustawy o FDS z uwzględnieniem warunku, o którym mowa w ust. 3 tego przepisu. (...) Wobec tak ustalonego trybu płatności bezcelowe jest identyfikowanie, czy przekazywane środki są zaliczką, wyodrębnianie które środki są zaliczką, tym bardziej

¹⁷³ Pismo Ministra Infrastruktury z dnia 10 września 2019 r. znak sprawy: DDP-5.4520.329.2019.

¹⁷⁴ Np. w województwie mazowieckim 78% środków do jst przekazano w grudniu 2019 r.

¹⁷⁵ Monitorowanie wykorzystania przekazanych zaliczek odbywało się poprzez przekazywanie przez jst do urzędu wojewódzkiego informacji.

¹⁷⁶ W okresie od 1 czerwca 2019 r. do 30 czerwca 2020 r.

¹⁷⁷ Spośród dokonanych łącznie 117 wypłat, w tym 108 w 2019 r. i 9 w 2020 r.

¹⁷⁸ 35 142 464,43 zł wypłacono 41 gminom, a 23 507 859,85 zł – 12 powiatom.

¹⁷⁹ Z kwoty 90 659 379,52 zł.

¹⁸⁰ Wypłacono 3 powiatom.

¹⁸¹ Z kwoty 13 368 291,13 zł.

¹⁸² Nie później niż 60 dni od dnia dokonania ostatniej płatności ze środków przekazanych składane miały być wojewodzie rozliczenia dofinansowania (rzeczowe i finansowe) zadania.

w podziale na lata. Nie ma też sensu obliczanie udziału wypłaconych zaliczek w stosunku do dokonanych wypłat dofinansowania, również w podziale na lata. Wszystkie zadania, gminne i powiatowe, otrzymują płatności w takim samym trybie.

W województwie mazowieckim, według złożonych wyjaśnień, zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy o FDS dofinansowanie może zostać przekazane wnioskodawcy po zawarciu przez niego umowy na realizację zadania objętego wnioskiem o dofinansowanie. Ponadto, zgodnie z wytycznymi Ministra Infrastruktury (...) wydatkowanie środków Funduszu w zakresie 2019 r. (przekazanie środków przez Wojewodów wnioskodawcom) może być realizowane wyłącznie do dnia 31 grudnia 2019 r. (nie ma możliwości przekazania wnioskodawcom środków po tym dniu w ramach Planu FDS na 2019 r.). W 2020 r. z kolei, zgodnie z przywołanymi wyjaśnieniami, Wojewoda uzależnił termin wypłaty środków od harmonogramu planowanych płatności na rzecz wykonawców. W ten sposób środki nie są przekazywane po upływie określonej liczby dni od zawarcia umowy, ale w terminie, w którym zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym Beneficjent będzie musiał ponieść pierwsze, często jedyne wydatki za zrealizowany zakres rzeczowy zadania.

NIK nie kwestionuje, że zarówno art. 28 ust. 3 ustawy o FDS, warunki Porozumienia, jak i decyzja dysponenta Funduszu o wypłacie wszystkich środków (dotyczących zadań z 2019 r. do końca tego roku) do jst nie wymuszały na wojewodach uzależniania wypłat środków od terminów dokonywania płatności przez jst. Jednak zdaniem NIK, taka gospodarka finansowa i zarządzanie płynnością, zarówno przez dysponenta Funduszu jak i przez wojewodów, stoi w sprzeczności z zasadą gospodarności i efektywnego zarządzania tymi środkami, zwłaszcza w kontekście, że w 2019 r. aby sfinansować z FDS zadania powiatowe i gminne trzeba było sięgnąć po środki ze sprzedaży obligacji w kwocie 1 533 550,0 tys. zł (tj. 57,1% z kwoty 2,8 mld zł - ujętej w planie finansowym Funduszu do 2028 r.), podczas gdy część środków przekazanych do jst, jak ustalono w trakcie kontroli NIK, pozostawała niewykorzystana na kontach jst nawet do sześciu miesięcy, a konta te często były nieoprecentowane (szczegółowy opis w pkt 5.3.2.4. Informacji).

Stosownie do postanowień § 4 pkt 4 Porozumienia wojewodowie objętych kontrolą województw, niezwłocznie przekazywali na rachunek bankowy Funduszu środki przekazane im przez jst, a także odsetki naliczone od wolnych środków zgromadzone na ich subkontach (w wysokości opisanej w pkt 5.2.3.5). I tak na rachunek dysponenta Funduszu np.:

- Wojewoda Wielkopolski przekazał:
 - odsetki od środków FDS pozostających na rachunkach jst w wysokości 32 326,16 zł w 2019 r. i 1 067 674,38 zł w 2020 r.,
 - kary wyegzekwowane przez jst od wykonawców w wysokości 68 739,85 zł w 2019 r. i 2 213,69 zł w 2020 r.
- Wojewoda Mazowiecki przekazał:
 - odsetki od środków FDS pozostających na rachunkach jst w wysokości 50 283,41 zł w 2019 r. i 836 747,05 zł w 2020 r.,
 - kary wyegzekwowane przez jst od wykonawców w wysokości 155 948,27 zł w 2020 r.

We wszystkich objętych kontrolą urzędach wojewódzkich prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową dla zdarzeń związanych z FDS jednak zasady ewidencji tych zdarzeń nie były jednolite

5.2.3.7. Zgodnie z § 4 pkt 7 Porozumienia wojewodowie prowadzili wyodrębnioną ewidencję księgową dla zdarzeń związanych z dofinansowaniem z FDS zadań na terenie województwa, w tym przepływów środków pieniężnych zgromadzonych na subkoncie, należności i zobowiązań. W jednym z pięciu objętych kontrolą urzędów wojewódzkich stosowana praktyka nie miała jednak odzwierciedlenia w obowiązującej polityce rachunkowości (zakładowym planie kont).

W województwie mazowieckim ostatniej aktualizacji zarządzenia nr 458 Wojewody Mazowieckiego z 29 października 2010 r. w sprawie Zakładowego Planu Kont, polityki rachunkowości oraz obiegu dokumentów finansowo-księgowych dokonano 29 grudnia 2016 r.¹⁸³. Zgodnie z § 4 ust. 1 zakładowego planu kont stanowiącego załącznik do ww. zarządzenia, Konto 136 służy do ewidencji środków Funduszu Pracy, którym dysponuje

¹⁸³ Zarządzenie nr 604 Wojewody Mazowieckiego z 29 grudnia 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Zakładowego Planu Kont, polityki rachunkowości oraz obiegu dokumentów finansowo-księgowych.

minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz. Tymczasem, na koncie 136 były ewidencjonowane także środki FDS. Jak wyjaśniono, obecnie w urzędzie aktualizowane jest ww. zarządzenie, w którym uwzględnione będą zmiany związane z ewidencją zdarzeń związanych z FDS.

Ponadto, mimo wytycznych dysponenta Funduszu, skierowanych do urzędów wojewódzkich, nakazujących ujmowanie wszystkich zdarzeń związanych z dofinansowaniem zadań FDS na terenie danego województwa na kontach bilansowych (szczegółowy opis w pkt 5.1.3.3. Informacji) nie wszystkie objęte kontrolą urzędy wojewódzkie zastosowały się do tych zasad. I tak sposób ewidencjonowania umów wieloletnich zawieranych przez wojewodów z jst i sposób ich prezentowania w przekazywanych do Ministerstwa informacjach był różny. W trzech urzędach wojewódzkich (lubuskim, opolskim i wielkopolskim) zastosowano się do wytycznych dysponenta Funduszu i ewidencjonowano umowy wieloletnie na kontach bilansowych oraz wykazywano je jako zobowiązania w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-44.

*Jak wyjaśniono w **Opolskim Urzędzie Wojewódzkim (...)** konieczność wykazywania umów wieloletnich w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 została narzucona przez Ministerstwo Infrastruktury.*

Śląski Urząd Wojewódzki prowadził ewidencję pozabilansową¹⁸⁴ dla umów wieloletnich. Natomiast w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim, stwierdzono nieprawidłowość, gdyż nie ewidencjonowano części zdarzeń dotyczących FDS, tj. zobowiązań wynikających z umów wieloletnich.

*W **Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim** w księgach rachunkowych nie ewidencjonowano (bilansowo ani pozabilansowo) części zdarzeń dotyczących FDS, tj. zobowiązań wynikających z umów wieloletnich, co było niezgodne z wytycznymi Ministra Infrastruktury¹⁸⁵, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 *ufp* oraz art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 2 *uor*. Według wyjaśnień w przypadku zadań na 2021 roku dotyczy to kwoty: 98 674 788,19 zł, a w przypadku 2022 roku kwoty 6 429 732,15 zł (stan na dzień 14 grudnia 2020 r.). W wyjaśnieniach podano również m.in., że w trybie roboczym Główny Księgowy budżetu wojewody kontaktował się z pracownikami Ministerstwa Infrastruktury, opisując przyjętą metodologię postępowania. Niestety, przedstawiciele Ministerstwa, ani w trakcie rozmowy, ani w terminie późniejszym, nie wyrazili żadnej opinii w przedmiotowej kwestii.*

*Odnosnie ewidencjonowania zobowiązań wieloletnich wyjaśniono m.in., że (...) w zawartych umowach z jst na dofinansowanie z FDS nie jest jednoznacznie określona kwota do wypłaty. Umowa określa jedynie górny limit podjętego zobowiązania, wyrażony kwotowo, jak też jako maksymalny poziom dofinansowania. Wykazując w księgach na koncie bilansowym zobowiązania wieloletnie, w których wartość nie jest jednoznacznie określona na dzień podjęcia zobowiązania, przełożyłoby się na konieczność ich ujmowania w sprawozdaniu finansowym na koniec danego roku, a to z kolei prowadziłoby do sprzeczności przy wycenie zobowiązań na dzień bilansowy z art. 28 ust. 1 pkt 8 *uor*, który mówi, że zobowiązania na dzień bilansowy wycenia się w kwocie wymagającej zapłaty.*

Ponadto podano m.in., że w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 nie są wykazywane zadania wieloletnie, a informacje o wartościach umów wieloletnich, których płatności przypadały na lata następne (kolejne) sporządzane były w oparciu o dokumentację źródłową zgromadzoną w toku realizacji konkretnych spraw, których przedmiotem było dofinansowanie zadań wieloletnich. Na akta sprawy składają się m.in. oryginały zawartych umów o dofinansowanie, jak również przedłożone przez poszczególnych Beneficjentów oświadczenia o zawarciu umów z wykonawcami wraz z kopiami tych umów, na podstawie których określana jest ostateczna kwota zobowiązania.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przyjęty w MUW sposób ewidencjonowania zdarzeń dotyczących FDS, tj. nieujmowanie w księgach

¹⁸⁴ Konto 913-007 *Zaangażowanie wydatków ponoszonych ze środków Funduszu Dróg Samorządowych*. Na stronie *Ma* tego konta ujmuje się zaangażowanie wydatków, czyli wartość podpisanych umów na realizację zadań jednorocznych w ramach programu.

Konto 914-001 *Zaangażowanie umów wieloletnich realizowanych ze środków Funduszu Dróg Samorządowych*. Na stronie *Ma* ujmuje się zaangażowanie wydatków, czyli wartość podpisanych umów wieloletnich na realizację zadań w ramach programu.

¹⁸⁵ M.in. pisma z: 17 czerwca 2019 r. (sygn. DBI-2.4521.3.2019), 1 października 2019 r. (sygn. DBI-2.4521.13.2019), 13 marca 2020 r. (sygn. DBI-2.0320.1.2020) i 4 maja 2020 r. (sygn. DBI-2.4520.2.2020).

rachunkowych zobowiązań wynikających z umów wieloletnich (ani bilansowo, ani pozabilansowo) był niezgodny zarówno z wytycznymi Ministra Infrastruktury, wg których ewidencja finansowo-księgowa wszystkich zdarzeń dotyczących FDS powinna być prowadzona bilansowo, jak i z przepisami ogólnymi zawartymi w *ufp* oraz w *uor*. Art. 40 ust. 1 *ufp* stanowi bowiem, że jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości. Natomiast zgodnie z ust. 2 pkt 2 tego artykułu plany kont państwowych funduszy celowych powinny uwzględniać to, że ujmuje się również wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów i wydatków, a w zakresie wydatków i kosztów - także zaangażowanie środków, a w ocenie NIK za takie można uznać podpisanie umowy o dofinansowanie środkami FDS, a więc zapewnienie dofinansowania.

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

Informacje i rozliczenia nie zawsze były przekazywane przez wojewodów terminowo oraz w kilku przypadkach nie zawierały wymaganych oświadczeń

5.2.3.8. W okresie objętym kontrolą wojewodowie sporządzali i przekazywali dysponentowi Funduszu informacje oraz rozliczenia dotyczące wydatkowania środków Funduszu, o których mowa w § 5 ust. 1 *Porozumienia*, przy czym zakres i forma wymaganych przez Ministerstwo danych ulegała zmianom. Wojewodowie przekazywali:

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

W trzech województwach (lubuskim, opolskim i wielkopolskim) ww. informacje i rozliczenia przekazywano do dysponenta Funduszu w terminach wskazanych w § 5 ust. 2 i 3 *Porozumienia*¹⁸⁶. W pozostałych dwóch województwach niektóre z tych sprawozdań przekazane zostały z opóźnieniem.

W województwie mazowieckim sprawozdania Rb-N i Rb-Z za II kwartał 2019 r. przekazano 19 lipca 2019 r., tj. z czterodniowym opóźnieniem, a za IV kwartał 2019 r. przekazano 4 lutego 2020 r., tj. z jednodniowym opóźnieniem.

W województwie śląskim z jednodniowym opóźnieniem przesłano do dysponenta Funduszu informacje za III kwartał 2019 r., sporządzone według wzoru określonego w załącznikach nr 2 i 3 do *Porozumienia*.

¹⁸⁶ 7 dni przed upływem terminów wskazanych w rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773) dla dysponentów państwowych funduszy celowych.

W trzech województwach (lubuskim, opolskim i wielkopolskim) wywiązano się z obowiązku nałożonego warunkami *Porozumienia* i każdorazowo wraz z wymaganymi informacjami i rozliczeniami przekazywano oświadczenie, że zawarte w rozliczeniach dane wynikają z ewidencji księgowej. W dwóch urzędach wojewódzkich stwierdzono przypadki niewywiązania się z tego obowiązku.

W **województwie mazowieckim** w okresie objętym kontrolą informacje i rozliczenia za II, III i IV kwartał 2019 r. oraz I i II kwartał 2020 r. – wszystkie badane, były przekazywane przez Wojewodę dysponentowi Funduszu bez oświadczenia, że zawarte w nich dane wynikają z ewidencji księgowej, co było niezgodne z § 5 pkt 1 *Porozumienia*.

W **województwie śląskim** przekazywane do Ministra kwartalne informacje:

- według wzoru i zasad określonych dla sprawozdań Rb-33 i Rb-40 za okres od stycznia do czerwca 2019 r.,
- według wzoru i zasad określonych dla sprawozdań Rb-N i Rb-Z,
- za I i II kwartał 2020 r. sporządzone według załącznika nr 2 do *Porozumienia*,
- za IV kwartał 2019 r. oraz za I i II kwartał 2020 r. sporządzone według załącznika nr 3 do *Porozumienia*,

nie zawierały, wbrew wymogom § 5 pkt 1 *Porozumienia*, oświadczenia Głównej Księgowej lub osoby upoważnionej, o zgodności zawartych w nich danych z ewidencją księgową. Ponadto, ostatnia z ww. informacji nie została podpisana przez Główną Księgową lub osobę upoważnioną.

Kontrolą objęto rzetelność i prawidłowość sporządzania przez wojewodów sprawozdań i informacji za I kwartał 2020 r. Kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej na dzień ich sporządzenia, z zastrzeżeniem, że ewidencja księgowa w **Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim** nie obejmowała części zdarzeń dotyczących FDS, tj. zobowiązań wynikających z umów wieloletnich.

5.3. PLANOWANIE I REALIZACJA PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO PROJEKTÓW DROGOWYCH WSPÓŁFINANSOWANYCH Z FUNDUSZU DRÓG SAMORZĄDOWYCH

Jednostki samorządu terytorialnego na ogół prawidłowo zaplanowały i zgodnie z umowami dofinansowania zrealizowały zadania powiatowe oraz gminne, osiągając zakładane efekty.

5.3.1. Planowanie i przygotowanie projektów drogowych

Objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego zarządzały ogółem¹⁸⁷ 3 458,8 km dróg publicznych. Większość z nich 2 649,9 km (tj. 76,6%) stanowiły drogi o nawierzchni twardej ulepszonej (bitumicznej, betonowej lub kostka). Ale nadal 660,0 km (tj. 19,1%) stanowiły drogi o nawierzchni gruntowej i 148,9 km (tj. 4,3%) drogi o nawierzchni twardej nieulepszonej (brukowana, tłuczniowa).

Długość administrowanej sieci drogowej uzależniona była m.in. od rodzaju kontrolowanej jst, obszaru jej działania i wyniosła od 44,8 km w gminie Kłodawa¹⁸⁸ w woj. lubuskim do 516,1 km w powiecie ostrowskim¹⁸⁹ w woj. wielkopolskim.

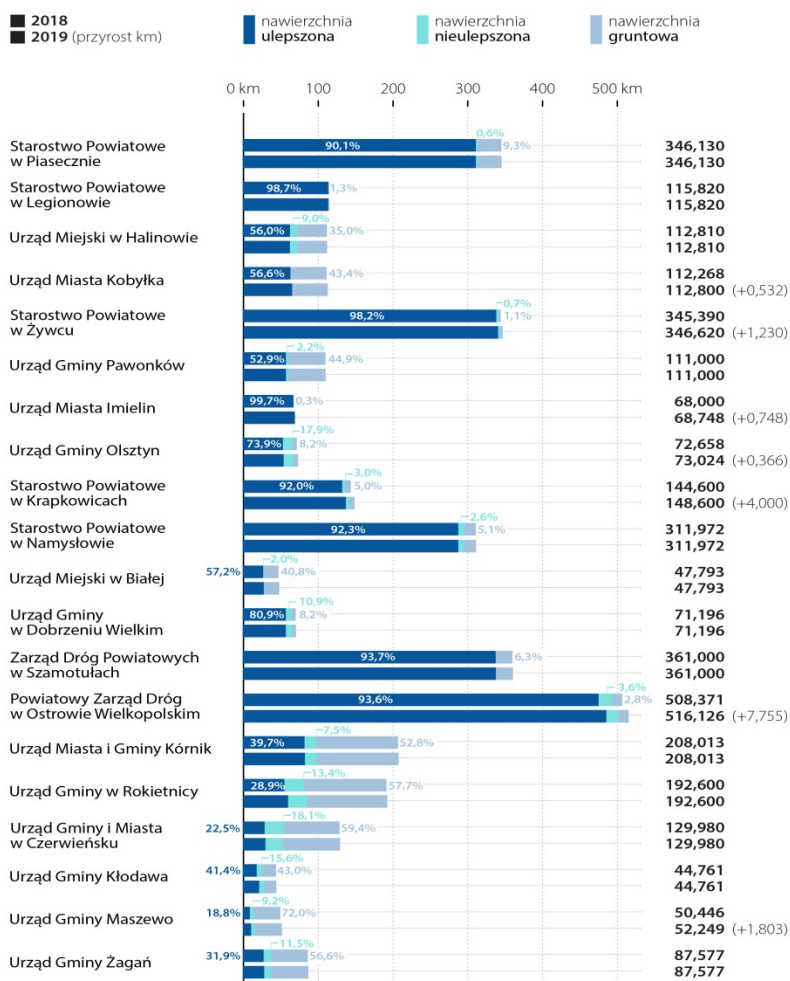
¹⁸⁷ Według stanu na 31 grudnia 2019 r.

¹⁸⁸ Gmina wiejska o powierzchni 234,72 km².

¹⁸⁹ Powiat o powierzchni 1 160,12 km².

Infografika nr 10

Dane dotyczące długości oraz rodzaju nawierzchni dróg publicznych będących w zarządzie jst objętych kontrolą w latach 2018-2019



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Ponadto jst zarządzały drogami wewnętrznymi, których przebudowa mogła uzyskać dofinansowanie z FDS pod warunkiem zaliczenia tej drogi, po zakończeniu inwestycji do odpowiedniej kategorii dróg publicznych w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych.

W większości jst były przygotowane organizacyjnie do realizacji zadań związanych z budową, przebudową i remontem dróg

5.3.1.1. Realizacją zadań w zakresie budowy, przebudowy i remontu dróg lokalnych w jst objętych kontrolą zajmowały się w przypadku trzech powiatów¹⁹⁰ wydzielone jednostki organizacyjne (powiatowe zarządy dróg), w przypadku pozostałych jst bezpośrednio komórki organizacyjne urzędów gmin¹⁹¹ i starostw powiatowych¹⁹².

Zadania te wykonywane były przez pracowników, którzy w większości jst (12, tj. 60,0%) posiadali kierunkowe wykształcenie lub uprawnienia budowlane w specjalności drogowej, a w przypadku braku takich uprawnień przechodzili szkolenia z zakresu zarządzania infrastrukturą drogową. W jednym przypadku NIK stwierdziła nieprawidłowości w tym zakresie.

¹⁹⁰ Powiaty: szamotulski, ostrowski i żywiecki.

¹⁹¹ Gminy: Halinów, Kobyłka, Pawonków, Imielin, Olsztyn, Biała, Dobrzeń Wielki, Kórnik, Rokietnica, Czerwieńsk, Kłodawa, Maszewo, Żagań.

¹⁹² Powiaty: piaseczyński, legionowski, krapkowicki, namysłowski.

Pracownicy zatrudnieni w Powiatowym Zarządzie Dróg w Żywcu posiadali odpowiednie wykształcenie, kwalifikacje zawodowe oraz doświadczenie do przygotowania i realizacji projektów drogowych¹⁹³. Kwalifikacji tych i umiejętności nie wykorzystywano jednak – zdaniem NIK – w pełni, gdyż w całym okresie objętym kontrolą opracowanie dokumentacji projektowej i kosztorysowej, a także nadzór inwestorski nad realizacją zadań inwestycyjnych, w tym dofinansowanych ze środków Funduszu, zlecane było przez PZD podmiotom zewnętrznym. Przy czym przy zlecaniu tych zadań nie przestrzegano zasad udzielania zamówień publicznych określonych w ustawie Pzp, a także w obowiązującym w PZD Regulaminie udzielania zamówień publicznych o wartości do 30 tys. euro¹⁹⁴. Żadnemu z pracowników w zakresie obowiązków nie wpisano projektowania, czy kosztorysowania, mimo posiadania przez nich tego typu uprawnień.

Wydatki, jakie PZD poniosło w kontrolowanym okresie z tytułu opracowania projektów realizowanych inwestycji wyniosły 1 753 506,00 zł brutto¹⁹⁵, a z tytułu zlecenia na zewnątrz zadań nadzoru inwestorskiego 537 738,40 zł brutto¹⁹⁶.

Zdaniem NIK, decyzję o zlecaniu na zewnątrz tego typu usług winna poprzedzać szczegółowa analiza efektywności tego rodzaju działań, uwzględniająca zarówno możliwości ich wykonania własnymi siłami, jak i możliwość zatrudnienia dodatkowych osób, posiadających stosowne uprawnienia w tym zakresie. Brak takiej analizy, w świetle powyższych kosztów oraz wyjaśnień Dyrektora PZD, który uważa, że stan zatrudnienia w PZD odpowiadał jego potrzebom i zakresowi realizowanych przez tę jednostkę zadań, naraża ją na działania niegospodarne. Jednocześnie, udzielanie tego typu zamówień z pominięciem ustawy Pzp, stanowić może podstawę dla występowania zjawisk o charakterze korupcyjnym, zwłaszcza że niektórzy pracownicy PZD, w tym Dyrektor, na zlecenie firm prywatnych wykonują tego typu czynności, również w przypadku inwestycji drogowych realizowanych przez gminy powiatu żywieckiego.

W opinii ośmiu kierowników skontrolowanych jst¹⁹⁷ (tj. 40,0%) stan zatrudnienia lub przygotowanie zawodowe pracowników w zakresie zarządzania siecią dróg samorządowych nie odpowiadał potrzebom jednostki i zakresowi realizowanych przez nią zadań, dlatego część tych zadań, np. pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego, przeglądy okresowe dróg zlecano firmom zewnętrznym. Jako przyczyny takiego stanu wskazywano m.in. trudności w pozyskaniu nowych pracowników wynikające z konieczności konkurencji z atrakcyjniejszym finansowo rynkiem pracy poza sektorem finansów publicznych, ograniczonymi możliwościami finansowymi gminy.

5.3.1.2. Kontrola NIK wykazała, że aż w 15¹⁹⁸ skontrolowanych jednostkach zarządcy dróg (tj. 75,0% objętych kontrolą) nie opracowali projektów planów rozwoju sieci drogowej, mimo obowiązku wynikającego z art. 20 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. W dwóch¹⁹⁹ jednostkach zarządcy dróg nie aktualizowali i nie weryfikowali już istniejących planów rozwoju sieci drogowej, a w jednej²⁰⁰ nie przekazywano ich organom gminy właściwym do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co było niezgodne

Większość zarządców dróg nie opracowała projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów finansowania ich budowy

¹⁹³ Według stanu na 27 sierpnia 2020 r. zatrudnionych było 14 pracowników realizujących zadania związane z zarządzaniem siecią dróg na terenie powiatu, z czego 10 ukończyło wyższe studia inżynierskie, w tym w zakresie budowy dróg, ulic i autostrad, inżynierii mostowo-drogowej, konstrukcji budowlanych, inżynierskich lub technologii i organizacji budownictwa. Uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi posiadało ośmiu pracowników, z czego czterech w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, trzech w specjalności inżynierskiej drogowej, a jeden w specjalności inżynierskiej mostowej.

¹⁹⁴ Zatwierdzony przez Dyrektora PZD 1 września 2015 r., który w § 2 pkt 2 stanowił, że niedopuszczalne jest dzielenie i zaniżanie wartości zamówienia w celu ominięcia obowiązku stosowania ustawy Pzp.

¹⁹⁵ Z czego w 2019 r. – 1 123 437,00 zł i w 2020 r. – 630 069,00 zł.

¹⁹⁶ Z czego w 2019 r. – 195 861,00 zł i w 2020 r. – 341 877,40 zł.

¹⁹⁷ Starostwa Powiatowe w: Piasecznie i Krapkowicach; Urzędy Miejskie w: Halinowie i Białej, Urzędy Gmin: Pawonków, Kłodawa, Maszewo i Zagań.

¹⁹⁸ Starostwa Powiatowe w: Piasecznie, Legionowie, Krapkowicach i Namysłowie; Urzędy Miast: Halinów, Kobyłka, Imielin i Biała; Urzędy Gmin: Pawonków, Olsztyn, Dobrzeń Wielki, Rokietnica, Kłodawa i Maszewo; Zarząd Dróg Powiatowych w Szamotułach.

¹⁹⁹ Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu i Urząd Miasta i Gminy Kórnik.

²⁰⁰ Powiatowy Zarząd Dróg w Ostrowie Wielkopolskim.

z art. 35 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*. Ponadto 14²⁰¹ zarządców dróg (tj. 70,0%) nie opracowało projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 20 ust. 2 ww. ustawy. Jako przyczyny braku opracowania tych planów wskazywano m.in. braki kadrowe, ograniczenia finansowe jst, nieplanowanie budowy nowych dróg oraz przekonanie, że rolę takich planów mogą pełnić wieloletnie prognozy finansowe, strategie rozwoju gmin i powiatów uchwalane przez organy stanowiące (rady gmin i powiatów).

Przykłady

W Starostwie Powiatowym w Piasecznie nie opracowano projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Starosta wyjaśnił m.in., że nie opracowano wymaganych dokumentów z powodu dużej ilości prowadzonych procesów inwestycyjnych, a co za tym idzie dużej ilości obowiązków służbowych oraz ograniczonych możliwości kadrowych. Starosta dodał, że zarządca kierował się przy realizacjach rozbudowy i przebudowy dróg ich istniejącym stanem technicznym i znaczeniem w sieci drogowej.

W Urzędzie Miasta Imielin nie opracowano planu rozwoju sieci drogowej. Burmistrz twierdził, że rolę takiego planu pełnią inne dokumenty obowiązujące na terenie Miasta, a w szczególności uchwalona w 2011 r. *Strategia Rozwoju Miasta Imielin na lata 2011-2020*²⁰², w której określono cele strategiczne dotyczące rozwoju infrastruktury technicznej oraz przyjęty w 2019 r. *Plan remontu i przebudowy dróg gminnych na lata 2019-2023*²⁰³, w którym ujęto do realizacji prace na 22 odcinkach dróg.

W Urzędzie Gminy Kłodawa nie opracowano projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Wójt Gminy wyjaśniła, że *Gmina Kłodawa realizuje plan rozwoju sieci drogowej w oparciu o zapisy Strategii rozwoju Gminy Kłodawa na lata 2016-2025, gdzie wyznaczono główne cele realizowane w zakresie dróg. Brak wiedzy co do obligatoryjnego obowiązku prowadzenia odrębnego planu rozwoju sieci drogowej oraz projektu planu finansowego, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, spowodował przeoczenie w tym zakresie. Gmina przystąpi do wykonania obu planów.*

Zdaniem NIK, zacytowanych wyżej przepisów *ustawy o drogach publicznych* wynika jednoznaczny obowiązek sporządzenia przez zarządcę drogi planu rozwoju sieci drogowej i jego niezwłocznego przekazania organom właściwym w sprawie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, a także okresowego weryfikowania tego planu. Dokument taki nie musi dotyczyć jedynie projektowania i budowy nowych dróg, lecz także (lub nawet wyłącznie) podnoszenia standardów technicznych dróg istniejących²⁰⁴.

NIK zauważa, że w art. 20 pkt 1 i 2 *ustawy o drogach publicznych* jednoznacznie wskazano również, że opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg należy do zarządcy drogi. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 3 i 4 tej ustawy zarządcą dróg gminnych jest wójt, burmistrz, a dróg powiatowych zarząd powiatu. W związku z powyższym wskazane w wyjaśnieniach przez zarządców dróg uchwały rad gmin i powiatów nie stanowią wypełnienia ustawowego obowiązku, ustawodawca nie przewidział bowiem udziału organów stanowiących jst w procesie opracowywania tych dokumentów²⁰⁵. Należy przy tym zaznaczyć, że plan ten powinien mieć charakter strategiczny i długookresowy, tj. dokumentu, który na podstawie

²⁰¹ Starostwa Powiatowe w: Piasecznie, Legionowie, Krapkowicach i Namysłowie; Urząd Miasta Kobyłka; Urzędy Miejskie w: Halinowie i Białej; Urzędy Gmin: Pawonków, Olsztyn, Dobrzeń Wielki, Rokietnica, Kłodawa, Maszewo i Żagań.

²⁰² Przyjęta uchwałą Nr XV/89/2011 Rady Miasta Imielin z dnia 28 grudnia 2011 r.

²⁰³ Przyjęty przez Radę Miasta Imielin w dniu 30 stycznia 2019 r.

²⁰⁴ Patrz: komentarz do art. 20 *ustawy o drogach publicznych* (Maciejko Wojciech, Zaborniak Paweł, Ustawa o drogach publicznych. Komentarz. wyd. LexisNexis 2010).

²⁰⁵ Co potwierdza m.in. Wojewoda Śląski w swoim rozstrzygnięciu nadzorczym Nr NPII.4131.1.219.2016 z 12 maja 2016 r.

**Problemy
z prowadzeniem
ewidencji dróg**

podsumowania stanu wiedzy o danej sieci dróg (dane ewidencyjne, dane o stanie technicznym, dane o ruchu itd.) w zestawieniu z istniejącymi planami zagospodarowania i planami finansowymi danej jednostki, ma nakreślić podstawowe kierunki rozwoju i utrzymania zarządzanej przez daną jednostkę sieci drogowej²⁰⁶.

5.3.1.3. Prowadzenie przez zarządcę drogi ewidencji dróg jest obowiązkiem wynikającym z art. 20 pkt 9 *ustawy o drogach publicznych*. W czterech²⁰⁷ spośród 20 kontrolowanych jst²⁰⁸ (tj. 20,0%) nie prowadzono ksiąg drogi oraz dzienników objazdów dróg, co było niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg*. A w dziesięciu jednostkach²⁰⁹ (tj. 50,0%) prowadzone książki drogi nie zawierały wszystkich wymaganych wpisów (nie były kompletne) oraz nie były na bieżąco aktualizowane, co było niezgodne z § 16 *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg*. Ponadto, w dziesięciu jednostkach²¹⁰ (tj. 50,0%) nie dokumentowano w należyty sposób objazdów dróg, gdyż nie prowadzono dziennika ich objazdu lub prowadzono go w sposób nierzetelny nie dokumentując w nim wszystkich wykonanych objazdów, co było niezgodne z § 11 *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg*. Braki te zarządcy dróg uzasadniali m.in. brakiem wiedzy o obowiązku prowadzenia dzienników objazdu, brakami kadrowymi lub finansowymi.

Przykłady

W Urzędzie Gminy Olsztyn prowadzona dokumentacja ewidencyjna zarządzanych dróg, nie spełniała wszystkich wymogów *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg*. Dotyczyło to w szczególności: nieaktualnych zapisów w ksiągkach dróg w zakresie ich oznakowania; prowadzenia dzienników objazdów dróg bez podziału na poszczególne ich kategorie, co było niezgodne z § 11 tego rozporządzenia; nieprowadzenia wykazu obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, co było niezgodne z § 15 ust. 1 ww. rozporządzenia; nienadania jednej z dróg gminnych i jednemu obiektowi mostowemu odpowiednio numeru drogi i jednolitego numeru inwentarzowego, co było niezgodne z § 3 ust. 1 i § 6 ust. 1 rozporządzenia. W efekcie nieprawidłowo prowadzonej ewidencji dróg i obiektów, Gmina przekazywała do GDDKiA w rocznych informacjach o sieci dróg publicznych nierzetelne informacje, pomijając posiadany obiekt mostowy, a w informacji z 2019 r. zawarto nierzetelne dane w zakresie długości dróg gminnych.

W Urzędzie Miejskim w Białej przed 24 czerwca 2020 r. nie dochowano obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 9 *ustawy o drogach publicznych* w zakresie określonym w § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg* obejmującego prowadzenie ksiąg dróg oraz dzienników objazdów dróg, gdyż nie prowadzono takich ksiąg i dzienników. Po 24 czerwca 2020 r. kontrolowana jednostka dysponowała ksiągkami dróg dla całej sieci dróg gminnych, ale ich treść nie była kompletna. Burmistrz wyjaśnił, że z uwagi, iż książki zostały założone i przekazane do Urzędu w ostatnim czasie nie zawierają one żadnych informacji związanych z bieżącym utrzymaniem dróg. Informacje w tym zakresie będą, zdaniem zarządcy drogi sukcesywnie uzupełniane. W Urzędzie nie zapewniono także prowadzenia dziennika objazdów dróg w sposób wskazany w § 11 ww. rozporządzenia. Burmistrz wyjaśnił, że Gmina nie prowadziła dotychczas takich dokumentów. Z uwagi na niewielką rozległość sieci dróg publicznych (...) drogi te są na bieżąco monitorowane przez pracowników urzędu w ramach wykonywania ich obowiązków. Ponadto o wszelkich zdarzeniach na drogach gminnych w obrębie sołectw

²⁰⁶ Patrz: komentarz do art. 20 *ustawy o drogach publicznych* (Maciejko Wojciech, Zaborniak Paweł, Ustawa o drogach publicznych. Komentarz. wyd. LexisNexis 2010).

²⁰⁷ Urzędy Miast: Kobyłka i Imielin, Urząd Miejski w Białej (do 24 czerwca 2020 r.) oraz Urząd Gminy Pawonków.

²⁰⁸ Kontrolą objęto 21 jst lub/i ich jednostek organizacyjnych, w tym starostwo powiatowe i zarząd dróg powiatowych z terenu powiatu żywieckiego. Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu w imieniu Zarządu Powiatu Żywieckiego wykonywał obowiązki zarządcy dróg powiatowych w zakresie m.in.: budowy, modernizacji, remontu i utrzymania dróg, chodników i drogowych obiektów inżynierskich, prowadzenia ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli i przepustów, przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, pełnienia funkcji inwestora oraz sporządzania informacji o drogach publicznych i przekazywania do GDDKiA.

²⁰⁹ Starostwa Powiatowe w: Piasecznie i Legionowie; Urzędy Miejskie w: Halinowie i Białej; Urząd Gminy i Miasta w Czerwieńsku; Urzędy Gmin: Olsztyn, Kłodawa, Maszewo i Żagań; Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu.

²¹⁰ Starostwa Powiatowe w: Piasecznie i Legionowie; Urząd Miejski w Halinowie; Urząd Gminy i Miasta w Czerwieńsku; Urzędy Gmin: Rokietnica, Olsztyn, Kłodawa, Maszewo i Żagań; Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu.

urząd informowany jest przez sołtysów miejscowości i podejmowane są czynności wyjaśniające i naprawcze (...). Jednocześnie w kontrolowanej jednostce nie zapewniono bieżącej aktualizacji ewidencji dróg pomimo obowiązku w tym zakresie wynikającego z § 16 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym aktualizacja ewidencji dróg następować powinna nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku za rok bezpośrednio poprzedzający.

Posiadanie jak i prawidłowe prowadzenie ksiąg drogi i dzienników objazdów dróg, zdaniem NIK, jest konieczne zarówno dla znajomości stanu posiadania i stanu technicznego zarządzanych dróg, jak i dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dokumenty te bowiem przeznaczone są do wprowadzania do nich informacji m.in. o przeprowadzonych badaniach i kontrolach stanu technicznego, remontach i przebudowach w całym okresie użytkowania drogi. Brak ksiąg dróg jak również ich niekompletność i nieaktualność, zdaniem NIK, skutkują brakiem pełnej wiedzy zarządcy dróg o ich stanie technicznym, co w konsekwencji ogranicza możliwość prowadzenia planowej gospodarki drogami.

Nie wszystkie jst
przeprowadzały
kontrolę stanu
technicznego dróg

5.3.1.4. Aż u dwunastu zarządców dróg (tj. 60,0% objętych kontrolą) stwierdzono braki w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg. Dotyczyły one nieprzeprowadzania tych kontroli w ogóle (czterech zarządców²¹¹, nie przeprowadzało ani kontroli pięcioletnich, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 *ustawy Prawo budowlane*, ani rocznych kontroli stanu technicznego dróg, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 *ustawy Prawo budowlane*); nieprzeprowadzania tych kontroli w pełnym zakresie, na wszystkich zarządzanych drogach oraz nierzetelne ich dokumentowanie (ośmiu zarządców²¹²). Stanowiło to naruszenie art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach publicznych*, a także art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy Prawo budowlane*. Przy czym zaniechanie dokonywania obowiązkowych przeglądów obiektów budowlanych, określonych w ww. art. *ustawy Prawo budowlane* nosi znamiona wykroczenia określonego w art. 93 pkt 8 tej ustawy. Zarządcy dróg wyjaśniali, że przyczyną nieprzeprowadzania tych kontroli były m.in. brak znajomości przepisów, brak środków finansowych na przeprowadzanie tych kontroli przez podmioty zewnętrzne. Za kontrole okresowe uznawano niejednokrotnie czynności związane z bieżącym utrzymaniem dróg, polegające na dokonywaniu ich objazdów.

Przykłady

W **Urzędzie Miasta Kobyłka** w latach 2019-2020 nie przeprowadzono corocznych kontroli stanu technicznego wszystkich dróg gminnych, co było niezgodne z art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach publicznych* oraz art. 62 ust. 1 pkt 1 *ustawy Prawo budowlane*, zobowiązujących zarządcę drogi do przeprowadzania kontroli stanu dróg, co najmniej raz w roku. W 2019 r. nie skontrolowano 111, a w 2020 r. 110 spośród 225 dróg gminnych, w tym dwóch z czterech objętych wnioskami o dofinansowanie z FDS. Burmistrz wyjaśniła, że przyczyną nieprzeprowadzenia rocznych kontroli wszystkich dróg były ograniczenia finansowe. Zastępca Burmistrza dodał, że pozostałe drogi, w ramach bieżącego utrzymania są monitorowane przez pracowników, którzy dokonują wizji w terenie i oceniają stan nawierzchni nieasfaltowych oraz odbierają prośby mieszkańców o poprawienie stanu nawierzchni. NIK zauważył, że zgodnie z art. 62 ust. 4 oraz art. 14 ust. 1 pkt 3b *ustawy Prawo budowlane*, kontrole stanu technicznego drogi przeprowadza osoba posiadająca uprawnienia budowlane w specjalności drogowej. Tymczasem wśród osób zatrudnionych w Urzędzie w okresie objętym kontrolą nie było osób posiadających wymagane uprawnienia. Zatem wskazany przez Zastępcę Burmistrza monitoring dróg oraz bieżące prace utrzymaniowe nie stanowią wypełnienia ustawowego obowiązku przeprowadzania rocznych kontroli dróg.

W **Powiatowym Zarządzie Dróg w Żywcu** nie przedstawiono dokumentów świadczących o wywiązywaniu się z obowiązku określonego w art. 62 ust. 1 pkt 2 *ustawy Prawo budowlane*, tj. przeprowadzania przez właściciela lub zarządcę, co najmniej raz na 5 lat, kontroli okresowej obiektów budowlanych w czasie ich

²¹¹ Urząd Miejski w Halinowie; Urząd Gminy i Miasta w Czerwieńsku; Urzędy Gmin: Olsztyn i Pawonków.

²¹² Urząd Miasta Kobyłka; Urząd Miejski w Białej; Urząd Miasta i Gminy Kórnik; Urzędy Gmin: Rokietnica, Kłodawa, Maszewo i Żagań; Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu.

użytkowania, polegającej na sprawdzeniu ich stanu technicznego i przydatności do użytkowania, ich estetyki oraz otoczenia. Z przedstawionej kontrolującej dokumentacji – w zależności od numeru drogi – wynikało, że ostatnie tego typu kontrole przeprowadzone zostały przez PZD w latach 2008-2009. Ponadto, protokoły z corocznych okresowych kontroli stanu technicznego – przeprowadzonych przez PZD na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 *ustawy Prawo budowlane* – sześciu poddanych kontroli odcinków dróg, nie stanowiły rzetelnego źródła informacji o faktycznym stanie technicznym danej drogi, a tym samym nie mogły stanowić podstaw do określenia rzeczywistych potrzeb remontowych. Wpisy w tych protokołach były lakoniczne, brak było informacji nt. lokalizacji stwierdzonych uszkodzeń i usterek (km), a także informacji, w jaki sposób wpływają one na bezpieczeństwo ruchu drogowego, a co za tym idzie czy dana droga wymaga prac remontowych i jak pilnych. Nie wynikało z nich również, czy rzeczywisty stan drogi jest bardzo dobry, dobry, zły czy bardzo zły, ani czy nawierzchnia, na której występują „lokalne ubytki czy spękania” wymaga jedynie miejscowych uzupełnień, czy też gruntownego remontu polegającego na wymianie podbudowy lub warstwy ścieralnej. NIK zauważa przy tym, że – wbrew temu, co twierdzi Dyrektor PZD – zapisy w tego typu protokołach, nie mają służyć jedynie zarządcy, lecz stanowią wymaganą przepisami prawa dokumentację, na podstawie której inne organy państwa lub kontroli, powinny móc ocenić stan opisywanych w nich obiektów budowlanych i zakres niezbędnych do wykonania działań dla zapewnienia bezpieczeństwa użytkowników dróg, a także zasadność wydatkowania na te działania środków publicznych. Powinna też, w przypadku zdarzeń komunikacyjnych, które wystąpiły w następstwie złego stanu drogi, stanowić podstawę do rozstrzygnięcia o ewentualnej odpowiedzialności zarządcy drogi.

U pozostałych ośmiu zarządców dróg (tj. 40,0% objętych kontrolą) przeglądy te przeprowadzano, a ich wyniki były wykorzystywane m.in. przy wskazywaniu odcinków dróg do przebudowy, budowy i remontów w ramach FDS.

Zdaniem NIK, zaniechania prowadzenia kontroli stanu technicznego dróg przekłada się na niedostateczną znajomość stanu technicznego własnej sieci drogowej, co powoduje niemożność dokonania rzetelnej oceny stanu dróg gminnych i powiatowych, a w konsekwencji może skutkować zagrożeniem dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Informacje o sieci dróg publicznych

5.3.1.5. Większość skontrolowanych zarządców dróg (16 spośród 20) terminowo sporządzała i przekazywała²¹³ do GDDKiA roczne informacje o sieci dróg publicznych wypełniając tym samym dyspozycję § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach²¹⁴. Czterech pozostałych zarządców²¹⁵ sprawozdania te przekazało z opóźnieniem od jednego do 99 dni. W ośmiu²¹⁶ przypadkach dane zawarte w tych informacjach były nierzetelne i niezgodne z danymi źródłowymi, a w jednym²¹⁷ przypadku brak było możliwości weryfikacji tych danych. Głównymi przyczynami tych nieprawidłowości były braki w ewidencji dróg oraz błędy pracowników.

Przykłady

W **Urzędzie Gminy Pawonków** informacje o sieci dróg gminnych za lata 2018 i 2019 zostały przesłane do GDDKiA odpowiednio w dniach 2 kwietnia 2019 r. i 1 kwietnia 2020 r., tj. z naruszeniem terminu ustalonego w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie informacji o drogach, który wymagał przesłania tych informacji do końca pierwszego kwartału roku następnego. Ponadto, część B tych informacji, odnosząca się do danych dotyczących obiektów mostowych, tuneli i promów, była sporządzona nierzetelnie. Urząd wykazał łącznie siedem mostów, w tym cztery mosty trwałe o konstrukcji drewnianej. Jednocześnie w Urzędzie prowadzono osiem książek mostów i jedną książkę kładki dla pieszych, z których wynikało, że żaden z obiektów mostowych w ciągach dróg gminnych nie posiadał konstrukcji drewnianej (pięć obiektów mostowych było konstrukcji żelbetowej, a trzy o konstrukcji stalowej). Departament

²¹³ Do końca miesiąca I kwartału według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego.

²¹⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 583 (dalej: rozporządzenie w sprawie informacji o drogach).

²¹⁵ Starostwo Powiatowe w Piasecznie; Urząd Miasta i Gminy Kórnik; Urzędy Gmin: Pawonków i Maszewo.

²¹⁶ Starostwo Powiatowe w Legionowie; Urząd Miasta Kobyłka; Urząd Gminy i Miasta w Czerwiesku; Urzędy Gmin: Pawonków, Olsztyn, Kłodawa, Maszewo i Żagań.

²¹⁷ Urząd Miasta Imielin.

Technologii Budowy Dróg GDDKiA potwierdził niewłaściwe wykazywanie przez Urząd mostów stalowych, jako mostów o konstrukcji drewnianej, wskazując w przesłanej opinii, że mosty posiadające dźwigary stalowe i drewniany pomost, winny być ujmowane w składanych do GDDKiA informacjach, jako mosty stalowe.

W **Urzędzie Gminy Maszewo** z naruszeniem terminu określonego w przepisie § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie informacji o drogach, Wójt przekazał z ponad 3-miesięcznym opóźnieniem²¹⁸ do GDDKiA informację o drogach publicznych (gminnych) za rok 2019 r. Natomiast informacja przekazana w 2019 r. za rok 2018 zawierała nierzetelne dane w zakresie długości dróg gminnych ogółem (zaniżono o 3,051 km²¹⁹).

Organizacja ruchu

5.3.1.6. Większość skontrolowanych jednostek (18 spośród 20) posiadała, dla odcinków dróg modernizowanych (przebudowanych, remontowanych) w ramach FDS, ustaloną stałą organizację ruchu lub zaktualizowany jej projekt. Projekty organizacji ruchu ww. odcinków dróg zawierały w większości przypadków (19²²⁰ spośród 20) elementy określone w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²²¹ oraz posiadały opinie komendanta powiatowego Policji (drogi powiatowe), co stanowiło wypełnienie obowiązku, o którym mowa w § 7 ust. 2 pkt 1 i 2 ww. rozporządzenia. Opinia taka nie jest wymagana w przypadku dróg gminnych (§ 7 ust. 2 i 3) ww. rozporządzenia.

Stałej organizacji ruchu dla wszystkich odcinków dróg modernizowanych (przebudowanych) w ramach FDS nie posiadały natomiast dwie jednostki:

W **Urzędzie Gminy Pawonków** Wójt nie uzgodniła dokumentacji projektowej objętego kontrolą zadania z organem zarządzającym ruchem na drogach gminnych przed zgłoszeniem wykonywania robót budowlanych, do czego była zobowiązana na podstawie art. 30 ust. 2 *ustawy Prawo budowlane*, w związku z § 2 ust. 1a i § 4 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach*, a także nie opracowała projektu stałej organizacji ruchu dla przebudowanych odcinków dróg, co zdaniem NIK może wpływać na poziom bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. Dotyczyło to w szczególności braku właściwego oznakowania.

W **Starostwie Powiatowym w Żywcu** przed rozpoczęciem na drodze nr 1455 S dwóch zadań dofinansowanych z FDS, droga ta nie miała ustalonej przez Starostę stałej organizacji ruchu. Było to niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 2 i 3 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach*, według którego organ zarządzający ruchem, a dla dróg powiatowych rolę tę pełni starosta²²², opracowuje lub zleca do opracowania projekty organizacji ruchu oraz zatwierdza organizację ruchu na podstawie złożonych projektów.

Pracownicy trzech urzędów²²³ nie powiadomili organu zarządzającego ruchem oraz/lub właściwego komendanta Policji o terminie wprowadzenia stałej organizacji ruchu dla zadań dofinansowanych w ramach Funduszu, wbrew wymogom określonym w § 12 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach*, który stanowi, że jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu.

5.3.2. Realizacja projektów drogowych

5.3.2.1. Zgodnie z art. 23 ust. 1 *ustawy o FDS* wniosek o dofinansowanie zadania powiatowego albo gminnego składa właściwy zarządca drogi

²¹⁸ Przekazano w dniu 8 lipca 2020 r., podczas gdy informacje przekazywane są raz w roku w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego.

²¹⁹ W informacji podano długość dróg ogółem – 47,395 km, podczas gdy faktyczna długość dróg gminnych (publicznych) wynosiła – 50,446 km.

²²⁰ Tylko w Starostwie Powiatowym w Legionowie projekt stałej i czasowej organizacji ruchu na drodze przebudowanej w ramach zadania pn. *Przebudowa drogi powiatowej nr 1807W, ul. Prosta w miejscowości Karolino w Gminie Serock, odcinek II od km 1+403,30 do km 2+652,50*, nie zawierał wszystkich wymaganych dokumentów.

²²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 784 (dalej: *rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem na drogach*).

²²² Art. 10 ust. 5 *ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2021 r. poz. 450, ze zm.).

²²³ Urząd Gminy i Miasta w Czerwieńsku; Urzędy Gmin: Kłodawa i Maszewo.

powiatowej albo gminnej. W okresie objętym kontrolą 20 zarządców dróg złożyło łącznie 104 wnioski, z tego: 43 w naborze na rok 2019, 34 w naborze na rok 2020 i 27 w naborze na rok 2021. Wnioski dotyczyły zadań prowadzonych na drogach o łącznej długości 129,2 km. Wszystkie wnioski zostały złożone wojewodom w terminie określonym w art. 23 ust. 3 *ustawy o FDS*, tj. w ciągu 30 dni od dnia udostępnienia ogłoszenia o naborze.

Przy wyborze zadań wskazanych we wnioskach o dofinansowanie zarządcy dróg kierowali się różnymi przesłankami. Brano pod uwagę m.in.:

- założenia przyjętej polityki rozwoju układu komunikacyjnego, określonej w dokumentach strategicznych jst, planach inwestycji drogowych, planach rozwoju sieci drogowej (jeśli zostały sporządzone),
- porozumienia z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie wspólnych planów inwestycji w infrastrukturę drogową,
- stan techniczny dróg wynikający z protokołów okresowych kontroli dróg (jeśli były prowadzone) lub sprawozdań pracowników zajmujących się bieżącym utrzymaniem infrastruktury drogowej,
- potrzebę poprawy stanu technicznego dróg w celu zwiększenia płynności ruchu,
- potrzebę zwiększenia bezpieczeństwa w ruchu kołowym i pieszym,
- znaczenie drogi w sieci dróg w rejonie,
- usytuowanie drogi w pobliżu terenów inwestycyjnych,
- znaczenie inwestycji dla lokalnych społeczności,
- możliwości finansowe jst,
- wysokość kosztów ponoszonych na bieżące utrzymanie drogi,
- posiadanie pełnej dokumentacji projektowej dla inwestycji,
- szanse uzyskania dofinansowania ze środków Funduszu dla danego zadania,
- wnioski zgłaszane przez mieszkańców i radnych, wskazujące na potrzebę wykonania robót drogowych.

NIK zgłosiła zastrzeżenia do sposobu, w jaki zostały wybrane wszystkie cztery zadania zgłoszone do dofinansowania ze środków FDS przez Zarząd Powiatu w Żywcu.

W **Starostwie Powiatowym w Żywcu** nie został udokumentowany sposób podjęcia decyzji o wyborze projektów do zgłoszenia o ubieganie się o dofinansowanie z FDS. Ustalono, że choć decyzję tę – według zeznań Starosty – podjął Zarząd Powiatu, to dokonano tego w tzw. *trybie roboczym*, a nie w formie uchwały, co było niezgodne z § 48 Statutu Powiatu w Żywcu²²⁴, który stanowi, że: 1) Zarząd Powiatu w Żywcu rozstrzyga w formie uchwał wszystkie sprawy należące do jego kompetencji wynikające z ustaw oraz przepisów wykonawczych do ustaw i w granicach upoważnień ustawowych, 2) oprócz uchwał zawierających rozstrzygnięcia, Zarząd może podejmować inne uchwały, w szczególności zawierające opinie i stanowiska Zarządu.

Ponadto, żadne ze zgłoszonych zadań nie było przewidziane do realizacji w przyjętym przez Zarząd Powiatu dnia 8 marca 2018 r. *Planie rozwoju sieci dróg powiatowych w Powiecie Żywieckim na lata 2018-2020*²²⁵, który swoim zakresem przewidywał łącznie 75 innych drogowych zadań inwestycyjnych.

Stan ten Starosta wyjaśniał krótkim czasem na złożenie wniosków o dofinansowanie i pośpiechem z tym związanym, a także tym, że w momencie ogłoszenia przez Wojewodę Śląskiego naboru wniosków na rok 2019 Powiat dysponował jedynie dwoma kompletnymi dokumentacjami projektowymi²²⁶, pozwalającymi na złożenie wniosku.

W trakcie kontroli, na próbie 23 wniosków o dofinansowanie zadań²²⁷ sprawdzono prawidłowość danych w nich wykazanych. W przypadku

²²⁴ Załącznik do uchwały nr V/58/2019 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie przyjęcia Statutu Powiatu w Żywcu.

²²⁵ Poza jednym, które ujęte było częściowo.

²²⁶ W jednym przypadku dokumentacja obejmowała dwa zadania.

²²⁷ Wnioski dotyczyły dofinansowania 22 zadań wykazanych w pkt 7.1. niniejszej Informacji oraz zadania pn. Przebudowa odcinka drogi powiatowej nr 1455 S Pietrzykowice - Lipowa - Ostre - Twardorzeczka - Leśna w km od 4+774 do km 6+071 w miejscowości Lipowa, zgłoszonego do dofinansowania przez Zarząd Powiatu w Żywcu.

20 wniosków (87,0%) kontrola wykazała, że zadania zgłoszone do dofinansowania ze środków FDS zostały rzetelnie opisane, a zarządcy dróg posiadali dokumentację uprawniającą do realizacji zadania, kompletną dokumentację techniczną i projektową oraz projekt stałej organizacji ruchu. Zastrzeżenia NIK dotyczyły trzech zadań ujętych we wnioskach o dofinansowanie przekazanych Wojewodzie Śląskiemu, a w szczególności dwóch zadań w ciągu drogi powiatowej 1455 S zgłoszonych do dofinansowania przez **Zarząd Powiatu w Żywcu**, tj.:

- 1) *Przebudowa drogi powiatowej nr 1455 S Pietrzykowice - Lipowa - Ostre - Twardorzeczka - Leśna w km od 6+071 do km 7+041 wraz z budową chodnika dla pieszych oraz kanalizacją deszczową w miejscowości Lipowa (zadanie zgłoszone 12 kwietnia 2019 r. w naborze na rok 2019),*
- 2) *Przebudowa odcinka drogi powiatowej nr 1455 S Pietrzykowice - Lipowa - Ostre - Twardorzeczka - Leśna w km od 4+774 do km 6+071 w miejscowości Lipowa (zadanie zgłoszone 28 sierpnia 2019 r. w naborze na rok 2020).*

W trakcie kontroli ustalono, że Starosta Żywiecki decyzją z 22 lutego 2019 r. zatwierdził projekt budowlany i udzielił dla Powiatowego Zarządu Dróg w Żywcu²²⁸ (dalej: PZD w Żywcu) pozwolenia **na budowę chodnika dla pieszych wraz z budową kanalizacji deszczowej** i przebudową urządzeń obcych w ciągu drogi powiatowej 1455 S Pietrzykowice-Lipowa-Ostre-Twardorzeczka-Leśna w km od 3+730 do km 7+120. Po ogłoszeniu przez Wojewodę Śląskiego naboru wniosków na rok 2019²²⁹, 5 kwietnia 2019 r. PZD w Żywcu złożył do Starostwa zgłoszenie o zamiarze przystąpienia do robót drogowych, które nie wymagają pozwolenia na budowę i dotyczą **przebudowy odcinka drogi powiatowej 1455 S Pietrzykowice-Lipowa-Ostre-Twardorzeczka-Leśna w km od 6+071 do km 7+041**. Do zgłoszenia załączono sporządzony (przez tego samego projektanta, co w przypadku projektu na budowę chodnika i kanalizacji deszczowej) projekt przebudowy odcinka drogi powiatowej 1455 S Pietrzykowice-Lipowa-Ostre-Twardorzeczka-Leśna w km od 6+071 do km 7+041 w miejscowości Lipowa, obejmujący swoim zakresem wymianę wierzchniej warstwy jezdni na ww. odcinku.

Kontrola wykazała, że oficjalne zlecenie wykonania projektu wymiany nawierzchni (zarówno w powyższym przypadku jak i w przypadku zadania zgłoszonego w naborze na rok 2020), zostało wystawione przez Dyrektora PZD w Żywcu dopiero po przekazaniu projektów do Starostwa Powiatowego w Żywcu.

Dyrektor PZD w Żywcu zlecił opracowanie projektów przebudowy dwóch odcinków drogi nr 1455 S, w sposób niezgodny z obowiązującymi w PZD w Żywcu procedurami zlecania takich usług²³⁰. Ustalono, że:

- pisemne zlecenie na opracowanie projektu wymiany nawierzchni na odcinku drogi powiatowej 1455 S, zgłoszonym do dofinansowania w naborze na rok 2019, zostało wystawione przez Dyrektora PZD w Żywcu w dniu 10 kwietnia 2019 r. Tymczasem, projekt ten został przekazany przez projektanta do PZD wcześniej, o czym świadczy fakt, że został on załączony do złożonego przez PZD w dniu 5 kwietnia 2019 r. w Starostwie zgłoszenia o zamiarze przystąpienia do robót drogowych, i w stosunku do którego, Dyrektor Wydziału Budownictwa Starostwa wydał 10 kwietnia 2019 r. zaświadczenie, że nie wnosi sprzeciwu do zgłoszonego projektu przebudowy drogi;

²²⁸ Na podstawie uchwały nr XLIII/429/06 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 29 maja 2006 r. (ze zmianami) PZD w Żywcu wykonywał w imieniu Zarządu Powiatu obowiązki zarządcy dróg powiatowych.

²²⁹ Termin składania wniosków określony został na 12 kwietnia 2019 r.

²³⁰ Zgodnie z § 4 ust. 1 *Regulaminu zamówień do 30 tys. euro* udzielenie takiego zamówienia wymagało: 1) wcześniejszego sporządzenia wniosku o udzielenie zamówienia oraz jego akceptacji ze strony Głównego Księgowego; 2) przeprowadzenia procedury wyboru wykonawcy; 3) sporządzenia pisemnej umowy. Jednocześnie w § 4 ust. 2 stwierdzono, że: *Jeżeli ze względu na szczególny charakter i rodzaj zamówienia uzasadnione jest udzielenie zamówienia konkretnemu wykonawcy, nie przeprowadza się procedury wyboru wykonawcy. Należy wówczas, jeżeli to możliwe, przeprowadzić negocjacje z wykonawcą w celu uzyskania jak najlepszych warunków zamówienia. W § 4 ust. 3 stwierdzono natomiast, że dopuszcza się możliwość udzielenia zamówienia na podstawie pisemnego zlecenia zawierającego wszystkie informacje związane z realizacją przedmiotu zamówienia, jeżeli wartość zamówienia nie przekracza kwoty 5 000 zł brutto.*

- 30 września 2019 r. zawarta została przez Dyrektora PZD w Żywcu umowa na opracowanie projektu przebudowy odcinka drogi powiatowej 1455 S Pietrzykowice-Lipowa-Ostre-Twardorzecka-Leśna w km od 4+774 do km 6+071 w miejscowości Lipowa. Umowę zawarto z projektantem, którego oferta została wybrana w wyniku zapytania ofertowego, jakie 9 września 2019 r. zostało w tej sprawie przeprowadzone przez PZD w Żywcu. Tymczasem, dokumentacja projektowa, której opracowanie było przedmiotem powyższej umowy, została do PZD dostarczona przez projektanta jeszcze w sierpniu 2019 r., o czym świadczy fakt, że została ona dołączona do przedłożonego w Starostwie 28 sierpnia 2019 r. przez PZD zgłoszenia o zamiarze przystąpienia do robót drogowych i do którego, tego samego dnia, Dyrektor Wydziału Budownictwa Starostwa wydał zaświadczenie, że nie wnosi sprzeciwu do zgłoszonego projektu przebudowy drogi.

Odnosząc się do opisanej wyżej kolejności zdarzeń w przypadku pierwszego projektu Dyrektor PZD w Żywcu zeznał m.in., że *dostałem polecenie ze starostwa powiatowego o wykonanie takiej dokumentacji i je zrealizowałem. Mogło być tak, że w momencie zlecenia projektantowi nie było środków na tym paragrafie i dlatego samo zlecenie zostało sporządzone później. W odniesieniu do opracowania drugiego projektu zeznał, że: projektant opracował dokumentację wcześniej, czyli w sierpniu, a później dorabialiśmy do tego dokumentację do tego zleconego zadania. Miałem telefon ze Starostwa, że trzeba szybko taką dokumentację opracować i poleciłem telefonicznie Panu /.../ jej opracowanie.*

Podkreślić przy tym należy, że odbierając od projektanta powyższe dokumenty, pracownicy PZD w Żywcu, nie dokonali ich merytorycznej oceny, co NIK oceniła jako działanie nierzetelne. W efekcie, nie zakwestionowano zawartej w tych projektach nieprawdziwej informacji, że wymiana wierzchniej warstwy jezdni na modernizowanych odcinkach drogi 1455 S, zwiększy jej nośność. Informacja ta, zamieszczona została następnie w złożonych przez Zarząd Powiatu w Żywcu wnioskach o dofinansowanie dwóch ww. zadań ze środków FDS i mogła wpłynąć na ich przyznanie.

Zdaniem NIK, wskazane przez Dyrektora PZD w Żywcu okoliczności związane z presją czasu, wynikającą z konieczności szybkiego przygotowania dokumentacji spełniającej wymogi ogłoszonego przez Wojewodę Śląskiego naboru wniosków o dofinansowanie zadań z FDS na lata 2019 i 2020, nie usprawiedliwiają opisanych powyżej działań. Należy przy tym zauważyć, że w okresie objętym kontrolą Dyrektor PZD w Żywcu wykonywał na rzecz firmy projektanta, w oparciu o umowy cywilnoprawne, czynności związane z realizacją w jej imieniu nadzoru inwestorskiego przy projektach drogowych gmin powiatu żywieckiego w sytuacjach, gdy firma ta uzyskała od tych gmin zlecenie na tego typu nadzór. W ocenie NIK, takie zależności i powiązania świadczyć mogą o występowaniu mechanizmów korupcyjnych, a w przypadku Dyrektora PZD dochodzić może również do konfliktu interesów i naruszenia zasady określonej w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, który stanowi, że pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy.

Stwierdzono przypadki rozszerzenia zakresu rzeczowego robót budowlanych w celu zwiększenia szans uzyskania dofinansowania z FDS

Ponadto, w trakcie kontroli ustalono, że w dwóch wnioskach o dofinansowanie zadań w ciągu drogi powiatowej 1455 S, złożonych przez **Zarząd Powiatu w Żywcu** w naborach ogłoszonych przez Wojewodę Śląskiego na lata 2019-2020, został rozszerzony zakres robót budowlanych by zwiększyć szanse na pozyskanie dofinansowania z FDS. NIK oceniła powyższe działanie jako niegospodarne.

W dwóch wnioskach o dofinansowanie zadań w ciągu drogi powiatowej 1455 S, złożonych przez **Zarząd Powiatu w Żywcu** ujęto wydatki na wymianę nawierzchni drogi²³¹, mimo iż jej stan bezpośrednio przed zgłoszeniem wniosków o dofinansowanie z FDS – w stosunku do wielu innych odcinków dróg na terenie powiatu, w tym ujętych w *Planie rozwoju sieci dróg powiatowych w Powiecie Żywieckim na lata 2018-2020* – nie

²³¹ Sfrezowanie nawierzchni drogi i położenie nowej warstwy na całej szerokości i długości realizowanego odcinka.

wymagał takich działań, gdyż droga na tym odcinku została gruntownie wyremontowana w 2011 r. Potwierdzały to również będące w posiadaniu PZD w Żywcu:

- protokoły z przeprowadzonych - na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane* - okresowych kontroli stanu technicznego tej drogi, które przeprowadzono w latach 2016, 2017, 2018 i 2019,
- wpisy w *Księżce objazdu dróg powiatowych*,
- wideorejestracja objazdu tej drogi wykonana w 2016 r.,

a także przeprowadzone przez NIK - w trakcie trwania kontroli - oględziny stanu nawierzchni tej drogi na odcinku objętym zadaniem zgłoszonym w ramach naboru na rok 2020, w miejscach gdzie istniejąca nawierzchnia nie została sfrezowana.

Rozwiązania takiego nie przewidywał również projekt budowlany na przebudowę objętych ww. zadaniami odcinków drogi 1455 S oraz zamieszczony w nim opis stanu technicznego tej drogi, dla realizacji którego Starosta Żywiecki wydał 22 lutego 2019 r. pozwolenie na budowę i który zakładał budowę chodnika wraz z kanalizacją deszczową wzdłuż drogi powiatowej nr 1455 S Pietrzykowice-Lipowa-Ostre-Twardorzeczka-Leśna w km od 4+774 do km 7+041.

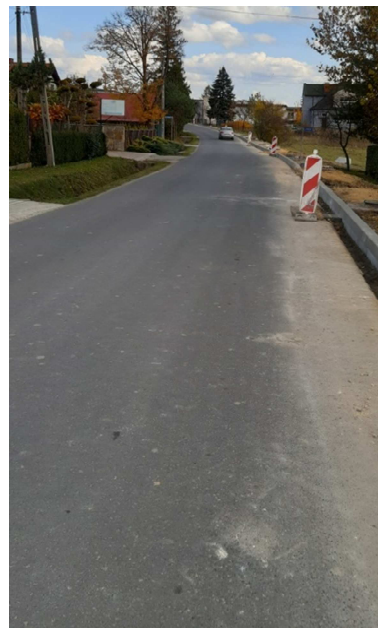
Rozszerzenie pierwotnego zakresu robót o wymianę nawierzchni drogi 1455 S miało zwiększyć szansę na pozyskanie dofinansowania dla ww. zadań, a także zwiększyć trwałość remontowanych odcinków.

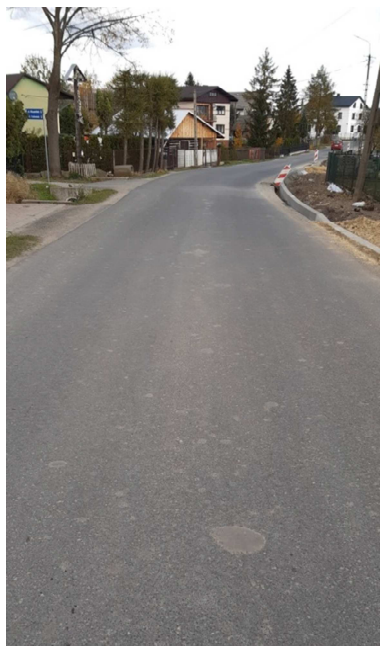
Potwierdzają to m.in. zeznania złożone przez *Starostę*, który stwierdził, że: *posiadaliśmy wiedzę, że lepiej punktowane i oceniane są projekty kompleksowe polegające na przebudowie drogi, a nie tylko budowy chodnika wraz z kanalizacją deszczową. Rozszerzając przedsięwzięcie zwiększyliśmy w naszej ocenie szanse pozyskania dofinansowania z Funduszu Dróg Samorządowych. Istotnym elementem podjęcia tej decyzji był czas ogłoszenia konkursu i przekonanie, że zwiększymy swoje szanse pozyskania dofinansowania.*

Koszt sfrezowania i położenia nowej nawierzchni w przypadku zadania zgłoszonego w naborze na rok 2019 wyniósł 488 665,93 zł (z czego 75% zostało sfinansowane ze środków Funduszu), a w przypadku zadania zgłoszonego w naborze na rok 2020 - 320 373,76 zł (z czego 70% zostało sfinansowane ze środków Funduszu).

Zdjęcia nr 1-4

Zadanie powiatowe pn. *Przebudowa odcinka drogi powiatowej nr 1455 S Pietrzykowice - Lipowa - Ostre - Twardorzeczka - Leśna w km od 4+774 do km 6+071 w miejscowości Lipowa*, w trakcie realizacji, **przed sfrezowaniem nawierzchni drogi.**





Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

We wniosku o dofinansowanie została podana nieprawidłowa długość dróg

NIK stwierdziła nieprawidłowości także we wniosku o dofinansowanie złożonym przez Wójta Gminy Olsztyn, w którym parametry dwóch dróg objętych zadaniem nie zostały rzetelnie opisane.

We wniosku o dofinansowanie zadania pn. *Remont dróg na terenie gminy Olsztyn: ul. Podgrabie – Przymiłowice; ul. Rędzinowa – Zrębice; ul. Szczytowa, Gwiazdna, Słoneczna – Skrajnica*, złożonym przez **Wójta Gminy Olsztyn** w naborze na rok 2019, nieprawidłowo określono długość dwóch odcinków dróg. We wniosku podano m.in., że: Zakres rzeczowy obejmuje następujący rodzaj robót budowlanych:

- Przymiłowice ul. Podgrabie (661706 S) – długość drogi 600 mb, szerokość jezdni 5 m, pobocze 0,75 m;
- Zrębice ul. Rędzinowa (661752 S) – długość drogi 1 295 mb, szerokość jezdni 4,5 m, pobocze 0,75 m.

Tymczasem, wykonane w trakcie kontroli pomiary ww. dróg wykazały, że długość remontowanych odcinków wynosiła odpowiednio 567,9 mb i 1 275 mb, a ich szerokość była zmienna.

Powyższe różnice Wójt wyjaśnił tym, że drogi były parametryzowane do przetargu przed ogłoszeniem naboru FDS. W ogłoszonym postępowaniu przetargowym kluczowa była cena za wykonanie nawierzchni, której ilość określona została w metrach kwadratowych. Tymczasem we wniosku o dofinansowanie należało podać długość dróg objętych zadaniem w metrach bieżących. Obydwie drogi na całej swojej długości mają różną szerokość, która waha się od 4 m do 5,3 m. Wobec czego powierzchnie przewidziane do remontu zliczono ręcznie w terenie, sumując pola powierzchni jezdni o podobnych szerokościach. Jednakże z konieczności podania w opisie robót charakterystycznych parametrów drogi, przyjęto średnią szerokość remontowanej ulicy oraz jej szacunkową długość, tak aby wykonawca robót mógł skalkulować cenę usługi. Wobec powyższego dla ulicy Rędzinowej przyjęto średnią szerokość 4,5 m, co przy powierzchni jezdni obliczonej w terenie, równej 5 830 m², dało uśrednioną długość obliczoną w następujący sposób: $5\,830/4,5 = 1\,295$ mb. Analogicznie dla ulicy Podgrabie przy przyjętej szerokości średniej 5,0 m i zmierzonych 3 000 m², dało średnią długość $3\,000/5 = 600$ mb. W przeciwnym razie, gdybyśmy wpisali do ogólnej charakterystyki obiektu faktyczną średnią szerokości drogi wynikającą z obliczeń parametr ten byłby równy liczbie 4,57254 m i 5,28262 m, co w ocenie sporządzającego kosztorys, było niezgodne z rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Kosztorysant przyjął zatem średnią szerokość - 4,5 m i 5 m, czyli zmniejszył ją w stosunku do uśrednionej, a jej kosztem, aby wyszła właściwa powierzchnia, automatycznie zwiększył długość w stosunku do faktycznej. W związku z tym, że zwiększenie długości miało charakter „wirtualny” i służyło tylko uzyskaniu faktycznej powierzchni po uśrednieniu szerokości, realizacja całej długości

była niewykonalna. Cała długość zadanych odcinków została zrealizowana z wyjątkiem „wirtualnego” wydłużenia.

Powyższa błędna długość dróg została także podana w rozliczeniu dofinansowania w zakresie rzeczowym, przekazany Wojewodzie Śląskiemu.

Wskazane w wyjaśnieniach przyczyny niepodania faktycznej długości dróg objętych zadaniem, nie zostały uznane przez NIK za zasadne. Zdaniem NIK, przed sporządzeniem wniosku o dofinansowanie pracownicy urzędu gminy powinni przeprowadzić stosowne pomiary długości planowanych do remontu dróg, a nie dokonywać hipotetycznych wyliczeń w tym zakresie.

Na ogół zarządcy dróg nie dysponują rzetelną informacją na temat kolizji i wypadków komunikacyjnych na drogach przez nich zarządzanych

5.3.2.2. Zarządcy dróg we wnioskach o dofinansowanie powszechnie wskazywali, że realizacja zadania przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, przy czym większość z nich (19 z 20) nie dysponowała rzetelnymi informacjami na temat kolizji i wypadków komunikacyjnych, które miały miejsce na drogach zgłaszanych do dofinansowania ze środków FDS. Wyjątek stanowiło Starostwo Powiatowe w Namysłowie.

Przykład

Do **Starostwa Powiatowego w Namysłowie** corocznie wpływały od Komendanta Powiatowego Policji dane dotyczące liczby wypadków i kolizji na drogach powiatowych. W informacjach tych opisywano przyczyny zdarzenia drogowego, a także wskazywano kilometrąz drogi lub opis miejsca zdarzenia. Starosta pisał, że *na podstawie powyższych danych oraz informacji wynikających z okresowych przeglądów dróg powiatowych przeprowadzano analizy związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego na drogach. Wyniki tych analiz stanowiły jedną z kluczowych przesłanek do wnioskowania przez Powiat o dofinansowanie środkami FDS danego odcinka drogi powiatowej.*

Natomiast **Wójt Gminy Pawonków** wskazała, że w corocznych raportach otrzymywanych przez Urząd Gminy z Policji wskazana była jedynie ogólna liczba zdarzeń drogowych na terenie jst, bez ich rozróżnienia na poszczególne drogi i ich kategorie.

Z informacji uzyskanych przez NIK²³² we właściwych komendach Policji wynika, że w okresie pięciu lat poprzedzających realizację zadań dofinansowanych ze środków Funduszu, najczęstszym powodem wypadków²³³ i kolizji na drogach objętych wnioskami o dofinansowanie było niewłaściwe zachowanie uczestników ruchu drogowego, w szczególności niedostosowanie prędkości do warunków panujących na drodze oraz nieustąpienie pierwszeństwa. Wypadki i kolizje spowodowane złym stanem nawierzchni drogi stanowiły 16,7% wszystkich zdarzeń drogowych. Po zakończeniu realizacji zadań dofinansowanych ze środków FDS, na drogach odnotowano pojedyncze zdarzenia drogowe, przy czym żadne z nich nie było spowodowane złym stanem jezdni.

5.3.2.3. W okresie objętym kontrolą 20 jednostek samorządu terytorialnego zawarło z wojewodami łącznie 56 umów o dofinansowanie zadań ze środków Funduszu, z tego:

- 38 umów dotyczyło wniosków złożonych w naborze na rok 2019, co oznacza, że dofinansowanie uzyskało 88,4% zgłoszonych zadań. Średni poziom przyznanego dofinansowania wynosił 64,3% wartości kosztów kwalifikowanych zadań;
- 13 umów dotyczyło wniosków złożonych w naborze na rok 2020, co oznacza, że dofinansowanie uzyskało 38,2% zgłoszonych zadań²³⁴. Średni poziom przyznanego dofinansowania wynosił 59,6% wartości kosztów kwalifikowanych zadań;
- 5 umów dotyczyło zadań zgłoszonych do dofinansowania w ramach PRGiPID. Wszystkie te zadania otrzymały dofinansowanie na poziomie 50% wartości kosztów kwalifikowanych.

²³² Informacje uzyskano w trakcie kontroli jst, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²³³ W tym dwóch ze skutkiem śmiertelnym.

²³⁴ Zakończenie czynności kontrolnych w większości jednostek nastąpiło w drugiej połowie 2020 r., zatem do końca roku liczba zadań dofinansowanych z FDS mogła się zmienić.

W trakcie kontroli stwierdzono dwa przypadki odstąpienia jst od realizacji zadania, które znalazło się na liście zadań zatwierdzonych do dofinansowania przez Prezesa RM.

Starosta Krapkowicki odstąpił od realizacji zadania zgłoszonego w naborze na rok 2019, po otrzymaniu 21 listopada 2019 r. informacji od Wojewody Opolskiego o możliwości dofinansowania tego zadania. Zadanie pierwotnie zostało umieszczone na liście rezerwowej zadań powiatowych zatwierdzonej przez Prezesa RM. Wicestarosta poinformowała wojewodę, iż Powiat Krapkowicki nie będzie realizował zadania, z uwagi na zbyt późną informację o takiej możliwości i jednocześnie zadeklarowała złożenie wniosku o dofinansowanie zadania w kolejnym naborze.

Starosta Ostrowski wycofał się z realizacji zadania dotyczącego przebudowy drogi 5323 P (zgłoszonego w ramach PRGiPID i zatwierdzonego przez Prezesa RM do dofinansowania z FDS), ze względu na możliwość złożenia nowego wniosku o dofinansowanie z FDS zadania obejmującego przebudowę dłuższego odcinka tej drogi.

W większości umów o dofinansowanie zadań zgłoszonych w naborze na rok 2019 zostały wprowadzone zmiany. W wyniku rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówień publicznych, do 24 z 38 umów (63,2%), aneksami zostały wprowadzone zmiany odnoszące się do kosztów realizacji tych zadań. Ustalono, że w żadnym przypadku nie zwiększyła się wysokość przyznanego dofinansowania. W sytuacji obniżenia kosztów realizacji zadania procentowy poziom dofinansowania zadania pozostawał bez zmian. Ponadto, w 14 umowach (36,8%) został zmieniony termin oddania przedmiotu zadania do użytkowania. Wydłużenie tego terminu, zgodnie z art. 28 ust. 5 *ustawy o FDS*, następowało wyłącznie z przyczyn obiektywnych, takich jak np.: późna data zawarcia umowy o dofinansowanie, opóźnienia po stronie wykonawcy oraz usterki ujawnione podczas odbioru końcowego (co skutkowało naliczeniem wykonawcy kar umownych), wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego, konieczność zmiany materiałów lub wykonania dodatkowych prac.

NIK ustaliła, że w żadnym przypadku nie zaistniały przesłanki do wygaśnięcia umów z przyczyn wskazanych w art. 28 ust. 7 *ustawy o FDS*. Postępowania o udzielenie zamówień publicznych na realizację 54 z 56 zadań (96,4%), zostały wszczęte przed podpisaniem umowy o dofinansowanie, a pozostałych dwóch – w terminie 30 dni od dnia jej zawarcia.

Stwierdzono przypadki
naruszenia ustawy Pzp

5.3.2.3. Kontrolą objęto postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację 23 zadań dofinansowanych z FDS²³⁵. W przypadku, gdy w ramach zadania prowadzono kilka postępowań o udzielenie zamówienia, szczegółowym badaniem zostało objęte postępowanie o najwyższej wartości. W 22 przypadkach wyboru wykonawców zadań dokonano na podstawie przepisów *ustawy Pzp*, w trybie przetargu nieograniczonego, a w jednym przypadku z wyłączeniem stosowania przepisów *ustawy Pzp* (z uwagi na wartość zamówienia). Kontrola wykazała, że:

- we wszystkich przypadkach zastosowano właściwy tryb postępowania;
 - ustalenia wartości zamówienia, z jednym wyjątkiem, dokonano na podstawie kosztorysu inwestorskiego, z zachowaniem reguł określonych w art. 32-33 i 35 *ustawy Pzp* lub w obowiązującym regulaminie udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza 30 tys. euro;
- W Urzędzie Gminy Maszewo**, w przypadku zadania pn. *Budowa drogi gminnej w Maszewie*, wbrew wymogom określonym w art. 35 ust. 1 *ustawy Pzp*, ustalenia wartości zamówienia na roboty budowlane dokonano wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia. Wartość zamówienia ustalono na podstawie kosztorysu inwestorskiego z 13 sierpnia 2019 r., a postępowanie wszczęto 4 marca 2020 r. Brak aktualizacji kosztorysu inwestorskiego tłumaczono przeoczeniem.
- nie wystąpiły przypadki oceny ofert, które powinny zostać odrzucone, lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez zamawiającego;

²³⁵ W tym 22 zadań wykazanych w pkt 7.1. niniejszej Informacji oraz zadania pn. *Budowa drogi gminnej w Maszewie*, realizowanego przez Urząd Gminy Maszewo.

- umowy zostały zawarte z wykonawcami, których oferty były najkorzystniejsze według kryteriów określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), a ich zapisy były zgodne z warunkami wynikającymi ze złożonych ofert;
- ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego, zostały zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w terminie wymaganym art. 95 ust. 1 ustawy Pzp, poza dwoma przypadkami stwierdzonymi w Urzędzie Gminy Maszewo;
- wykonawcy wnieśli wymagane zabezpieczenie należytego wykonania umowy poza wyjątkiem opisanym niżej.

Starosta Piaseczyński nie wyegzekwował od wykonawcy (który prowadził dodatkowe prace o wartości 248 297,64 zł w ramach zadania pn. *Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 2841W Piaseczno-Bobrowiec*) wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, o którym mowa w § 1 aneksu z 11 lipca 2019 r. nadającym § 4 ust. 3 umowy podstawowej brzmienie *najpóźniej do dnia podpisania aneksu Wykonawca dla zabezpieczenia należytego wykonania umowy wniesie gwarancję w wysokości 10% wartości robót budowlanych nieuwjętych w dokumentacji projektowej określonych § 1 ust. 2 umowy, tj. kwotę 24 829,76 zł.*

Starosta w wyjaśnieniach podał, że wykonawca nie wniósł takiego zabezpieczenia. Natomiast w związku z tym, że Wykonawca nie złożył płatności częściowych do umowy, Zamawiający dysponował w całości wynagrodzeniem Wykonawcy i gdyby zaszła konieczność wykorzystania zabezpieczenia należytego wykonania w wysokości 24 829,76 zł na zasadzie art. 498 kodeksu cywilnego²³⁶ Zamawiający dokonałby potrącenia tej wierzytelności.

W opinii NIK, skoro zamawiający określił termin i kwotę zabezpieczenia należytego wykonania umowy z wykonawcą to powinien respektować i egzekwować te wymogi, które w drodze umowy zostały nałożone na wykonawcę zadania.

Środki FDS, otrzymane przez jst w grudniu 2019 r. na dofinansowanie zadań, których realizacja miała się zakończyć w 2020 r., pozostawały na rachunkach bankowych jst przez kilka miesięcy

5.3.2.4. Jednostki samorządu terytorialnego w 2019 r. otrzymały z FDS środki na dofinansowanie 22 zadań objętych szczegółowym badaniem w łącznej wysokości 26 617,5 tys. zł. Kwota ta odpowiadała 100% wartości dofinansowania wskazanego w umowach o dofinansowanie. Kontrola wykazała, że jst otrzymały środki z Funduszu na różnych etapach realizacji zadania²³⁷, przy czym tylko w jednym przypadku²³⁸ załączony do umowy harmonogram przekazania środków FDS zakładał przekazanie dofinansowania w terminie późniejszym (w 2020 r.). W sześciu przypadkach dofinansowanie zostało przekazane na rachunek bankowy jst po odbiorze zrealizowanej inwestycji i zapłacie wynagrodzenia na rzecz wykonawcy zadania, wobec tego stanowiło refundację poniesionych przez jst kosztów. Środki na dofinansowanie pozostałych 16 zadań zostały przekazane jst w formie zaliczki. W 11 przypadkach termin przekazania zaliczki był powiązany z zaawansowaniem prac i terminami płatności na rzecz wykonawców robót i usług, w związku z tym środki nie pozostawały na rachunku bankowym jst przez długi czas. Odwrotna sytuacja miała miejsce w kolejnych pięciu zadaniach, gdyż środki FDS przekazane przez wojewodów w grudniu 2019 r. na dofinansowanie zadań powiatowych lub gminnych realizowanych w:

- Urzędzie Miejskim w Halinowie, w kwocie 1 266,1 tys. zł, pozostawały na rachunku bankowym gminy, oprocentowanym od 0% do 0,9%, przez okres 6 miesięcy (do czerwca 2020 r.);
- Starostwie Powiatowym w Żywcu, w kwocie 1 135,7 tys. zł, pozostawały na rachunku bankowym powiatu, oprocentowanym od 1% do 1,13%, przez okres 6 miesięcy (do czerwca 2020 r.);
- Urzędzie Gminy Pawonków, w kwocie 1 201,0 tys. zł, pozostawały na nieoprocentowanym rachunku bankowym gminy, przez okres 5 miesięcy (do maja 2020 r.);

²³⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.).

²³⁷ Za każdym razem środki FDS na dofinansowanie zadań zostały przekazane jst jedną transzą.

²³⁸ Dotyczy umowy o dofinansowanie zadania pn. *Przebudowa drogi gminnej w miejscowości Tomaszowo*, realizowanego przez Urząd Gminy Żagań.

- Urzędzie Gminy Olsztyn, w kwocie 924,9 tys. zł, pozostawały na rachunku bankowym gminy, oprocentowanym od 0% do 0,63%, przez okres ponad 3 miesięcy (środki zostały wykorzystane w marcu i kwietniu 2020 r.);
- Urzędzie Gminy Żagań, w kwocie 737,6 tys. zł, pozostawały na nieoprocentowanym rachunku bankowym gminy, przez okres ponad 3 miesięcy (środki zostały wykorzystane w marcu i czerwcu 2020 r.).

Przykład

Gmina Halinów otrzymała środki z FDS na realizację zadania w wysokości i terminie wynikającym z umowy o dofinansowanie, zgodnie z którą wypłata środków z FDS miała nastąpić w 2019 r., w terminie trzech miesięcy od przekazania wojewodzie oświadczenia na temat zawartych umów dotyczących realizacji inwestycji oraz związanych z tym kosztów kwalifikowanych. Oświadczenie zostało przekazane wojewodzie 23 października 2019 r. i 17 grudnia 2019 r. gmina otrzymała środki z FDS w kwocie 1 266,1 tys. zł. W rzeczywistości **do tego dnia nie rozpoczęto robót budowlanych**, gdyż termin realizacji inwestycji został przesunięty w aneksach do umowy z wykonawcą. Zapłata wynagrodzenia dla inspektora nadzoru inwestorskiego i wykonawcy robót budowlanych nastąpiła w czerwcu 2020 r.

Gmina Żagań otrzymała środki z FDS w wysokości 737,6 tys. zł (tj. 100% przyznanej kwoty dofinansowania), na podstawie wniosku o wypłatę zaliczki złożonego 10 grudnia 2019 r., w którym wskazano, że jej wydatkowanie zostało zaplanowane na czerwiec 2020 r. Zaliczkę gmina otrzymała 24 grudnia 2019 r., a zapłata wykonawcy za zrealizowane prace nastąpiła 19 marca 2020 r. – 639,3 tys. zł i 19 czerwca 2020 r. – 632,8 tys. zł. Harmonogram wnioskowania o środki FDS (stanowiący załącznik do umowy o dofinansowanie) zakładał wnioskowanie o dofinansowanie w formie refundacji w lipcu 2020 r. Wójt wyjaśnił, że *wniosek o płatność w formie zaliczki został złożony w związku z ustną informacją z Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego o konieczności przekazania przyznanego dofinansowania w danym roku.*

W trakcie kontroli ustalono, że wszystkie jst przekazały na realizację zadań wkład własny w wysokości wskazanej w umowie o dofinansowanie. Źródłem finansowania wkładu własnego były dochody własne jst, a w dwóch przypadkach²³⁹ dodatkowo dotacja celowa udzielona przez inną gminę.

5.3.2.5. We wszystkich jst prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową środków otrzymanych z Funduszu oraz wydatków dokonywanych z tych środków, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 29 ust. 1 pkt 1 *ustawy o FDS* oraz zawartych umów o dofinansowanie.

Stwierdzono odstępstwa od postanowień określonych w umowach z wykonawcami i umowach o dofinansowanie

5.3.2.6. Kontrola wykazała, że dziewięć z 22 zadań powiatowych oraz gminnych, objętych szczegółowym badaniem, zostało wykonanych w zakresie i na warunkach określonych w umowie o dofinansowanie, umowie z wykonawcą oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami techniczno-budowlanymi.

W pozostałych przypadkach odnotowano następujące odstępstwa od warunków określonych w umowie z wykonawcą:

- prace zlecone przez **Powiat Piaseczyński** zostały zakończone 14 dni po wymaganym terminie. Opóźnienie nie nastąpiło z winy wykonawcy (nie mógł on prowadzić robót z powodu kolizji telekomunikacyjnych nieujętych w dokumentacji projektowej), wobec czego komisja odbierająca roboty budowlane postanowiła nie naliczać kar umownych;
- roboty budowlane zlecone przez **Zarząd Dróg Powiatowych w Szamotułach** zostały zakończone 9 dni po terminie. Za nieterminową realizację przedmiotu umowy naliczono i wyegzekwowano od wykonawcy kary umowne w kwocie 43,9 tys. zł;
- przedstawiciele **Urzędu Gminy i Miasta w Czerwieńsku** – w przypadku zadania *Budowa ulicy Ogrodniczej w miejscowości Płoty* – dokonali odbioru robót i płatności za całość zadania, pomimo, że nie został wykonany próg zwalniający.

Przedstawiciele **Urzędu Gminy i Miasta w Czerwieńsku** odebrali od wykonawcy zadanie, pomimo że na wybudowanym odcinku drogi nie wykonano urządzenia

²³⁹ Zadania realizowane w Starostwach Powiatowych w Piasecznie i Szamotułach.

bezpieczeństwa ruchu drogowego, tj. progu zwalniającego. Próg ten został przewidziany dla tego odcinka drogi w planie sytuacyjnym – projekcie stałej organizacji ruchu, będącym częścią opracowanej dokumentacji projektowej dla realizowanego zadania²⁴⁰ oraz we wniosku o dofinansowanie, jako jedno z dwóch rozwiązań poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w ramach punktowanego kryterium, tj. kryterium 4 – *Wpływ zadania na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego*. Burmistrz wyjaśnił, że próg spowalniający miał zostać zamontowany po zakończeniu robót budowlanych w ramach umowy na wykonanie robót. Ustnie ustalono z wykonawcą, że próg spowalniający zostanie zamontowany w I kw. 2020 r. Błędem z naszej strony było to, że nie dokonano zapisu o tym fakcie w protokole odbioru robót. (...) W panującej sytuacji epidemiologicznej przeoczono ustalony termin zamontowania progu spowalniającego. Próg spowalniający został przez wykonawcę robót zamówiony. Zostanie niezwłocznie zamontowany po jego otrzymaniu. W toku kontroli urząd wyegzekwował od wykonawcy wykonanie przewidzianego w umowie progu zwalniającego na ulicy Ogrodniczej w miejscowości Płoty.

- pracownicy urzędów gmin **Pawonków, Imielin, Olszyn i Czerwieńsk**²⁴¹ dopuścili do nieprzekazania przez wykonawców podczas odbiorów końcowych kompletu wymaganej dokumentacji realizacji zadań (np. dzienników budowy, książek obmiarów, map powykonawczych), które wykonawcy zobowiązani byli przedstawić na podstawie zawartych umów. Brak dokumentacji tłumaczono m.in. realizacją zadania w trybie zgłoszenia rozpoczęcia robót, który nie wymagał prowadzenia dziennika budowy. Ponadto, Wójt Gminy Pawonków stwierdził, że opracowana dla tego zadania specyfikacja wykonania i odbioru robót została sporządzona przez projektanta poprzez kopiowanie zapisów z podobnych zamówień, gdy zakres i szczegółowość robót był znacznie większy niż realizowane zadanie, a brak weryfikacji tej dokumentacji przez Urząd, wynikał z błędu i znacznego zakresu zadań realizowanych wówczas w Urzędzie. NIK zauważa, że strony zawierając umowę mają prawo określać wzajemne obowiązki w stopniu bardziej szczegółowym niż wymagają tego przepisy. Nie można uznać argumentu, że gminy odstąpiły od egzekwowania od wykonawców postanowień umownych, tylko dlatego, że określonych wymogów nie nakładają przepisy powszechnie obowiązujące. Powyższe wyjaśnienie prowadzi również do wniosku, że zawarte w SIWZ wymogi oraz projekt umowy z wykonawcą zostały przygotowane nierzetelnie;
- wykonawca zadania zleconego przez **Gminę Rokietnica**, ustawił dodatkowy znak drogowy nieuwjęty w projekcie stałej organizacji, co stwierdziła kontrola wdrożenia tego projektu, przeprowadzona przez Starostwo Powiatowe w Poznaniu. Gmina nakazała wykonawcy robót doprowadzenie oznakowania do zgodności z zatwierdzonym projektem.

Kontrola wykazała, że przy realizacji części zadań naruszone zostały także postanowienia umów o dofinansowanie:

- zadanie pn. *Budowa ulicy Ogrodniczej w miejscowości Płoty* zostało odebrane przez przedstawicieli **Urzędu Gminy i Miasta w Czerwieńsku** siedem dni po terminie na zakończenie realizacji zadania, określonym w umowie o dofinansowanie, pomimo tego, że wykonawca zgłosił gotowość do odbioru zadania 101 dni wcześniej. Opóźnienie tłumaczono tym, że *nie został powołany inspektor nadzoru, natomiast ustanowienie nadzoru inwestorskiego było wskazane przez Gminę we wniosku o dofinansowanie z FDS i przy jego udziale przewidziany był odbiór robót dla ww. zadania*;

Gmina przez ponad 100 dni nie przystąpiła do odbioru zadania

²⁴⁰ Wykonana na zlecenie urzędu dokumentacja projektowa obejmowała m.in.: projekt budowlany, projekt stałej organizacji ruchu, przedmiar robót, specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót.

²⁴¹ W przypadku obu zadań objętych szczegółowym badaniem.

W czterech przypadkach nie został dotrzymany termin oddania przedmiotu zadania do użytkowania

- oddanie dróg do użytkowania nastąpiło z naruszeniem terminu określonego w umowach o dofinansowanie zadań realizowanych w: **Urzędzie Miasta Kobyłka** (13 dni po terminie), **Urzędzie Miasta i Gminy Kórnik** (55 dni po terminie), **Urzędzie Gminy i Miasta w Czerwieńsku** (termin przekroczone w obu zadaniach, o 32 dni i 136 dni²⁴²). We wszystkich przypadkach opóźnienie tłumaczono wydłużonymi procedurami wprowadzenia map inwentaryzacji geodezyjnej do zasobów Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej. Pomimo wystąpienia obiektywnych okoliczności, uniemożliwiających terminowe oddanie do użytkowania wybudowanej drogi, zarządcy dróg nie wystąpili do wojewody o wydłużenie tego terminu określonego w umowie o dofinansowanie. Przepis art. 31 ust. 4 pkt 2 *ustawy o FDS* stanowi, że dofinansowaniem wykorzystanym niezgodnie z przeznaczeniem jest dofinansowanie wykorzystane na dofinansowanie zadania, które nie zostało oddane do użytkowania w okresie 90 dni od terminu ustalonego zgodnie z art. 28 ust. 4 pkt 1 albo ust. 5 tej ustawy, tj. terminu oddania zadania do użytkowania określonego w umowie bądź zmienionego przez strony umowy, z zastrzeżeniem, że jego wydłużenie może nastąpić wyłącznie z przyczyn obiektywnych;
- pracownicy **Urzędu Gminy Żagań** nie powiadomili Wojewody Lubuskiego o zmianie zakresu rzeczowego zadania pn. *Przebudowa drogi gminnej w miejscowości Tomaszowo*, w tym zmianie materiałów budowlanych (zastosowano materiał zamienny) i nie uzyskali akceptacji Wojewody wymaganej postanowieniami umowy o dofinansowanie. Powyższe wynikało z braku przepływu informacji między pracownikami w urzędzie;
- pracownicy urzędów gmin **Czerwieńsk**²⁴³, **Maszewo** i **Żagań** nie dopełnili obowiązku wynikającego z umów o dofinansowanie dotyczącego niezwłocznego powiadomienia Wojewody Lubuskiego o zawarciu umów z wykonawcami i inspektorami nadzoru inwestorskiego. Wymagana informacja została przekazana po upływie od 37 do 49 dni od podpisania umów.

Ponadto kontrola wykazała, że pracownicy **Urzędu Gminy i Miasta w Czerwieńsku** udostępnili użytkownikom ruchu nowo wybudowane odcinki dróg z dniem odbioru robót budowlanych, pomimo braku potwierdzenia przyjęcia zakończenia budowy obiektu budowlanego przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego. Stanowiło to naruszenie art. 54 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane*, który stanowi, że do użytkowania obiektu budowlanego, na budowę którego wymagana jest decyzja o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenie budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 i 2 *Prawa budowlanego*, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i art. 57 tej ustawy, po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji.

5.3.2.7. W celu zapewnienia prawidłowego nadzoru nad realizacją robót budowlanych, prowadzonych w ramach zadań dofinansowanych środkami FDS²⁴⁴, wszyscy zarządcy dróg ustanowili inspektorów nadzoru inwestorskiego, posiadających uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności. Powołani inspektorzy byli zobowiązani m.in. do sprawdzania i odbioru robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, przy czym z ustaleń kontroli wynika, że:

- w urzędach gmin **Imielin**, **Maszewo** i **Żagań**, nie było dokumentów potwierdzających wykonanie powyższych czynności nadzorczych;
- pracownicy **Urzędu Gminy Rokietnica** nie wyegzekwowali od inspektora nadzoru inwestorskiego m.in. obowiązku wykonania obmiarów robót przy

²⁴² Dotyczy zadania pn. *Budowa ul. Ogrodniczej w miejscowości Płoty*.

²⁴³ W przypadku zadania pn. *Budowa ulicy Ogrodniczej w miejscowości Płoty*.

²⁴⁴ Wykazanych w pkt 7.1. niniejszej Informacji.

Gmina ustanowiła inspektora nadzoru inwestorskiego po upływie blisko 3 miesięcy od zgłoszenia przez wykonawcę gotowości do odbioru zadania

sporządzaniu protokołów odbiorów częściowych, tj. obowiązku zapisanego w umowie o wykonywanie nadzoru inwestorskiego oraz w STWiORB²⁴⁵;

- w **Urzędzie Gminy i Miasta w Czerwieńsku**, nadzór inwestorski dla jednego z dwóch zadań objętych kontrolą, ustanowiono po zgłoszeniu przez wykonawcę gotowości do odbioru zadania.

W **Urzędzie Gminy i Miasta w Czerwieńsku**, nadzór inwestorski dla zadania pn. *Budowa ulicy Ogrodniczej w miejscowości Płoty*, ustanowiono 25 września 2019 r., podczas gdy roboty budowlane rozpoczęto 18 kwietnia 2019 r., a wykonawca zgłosił gotowość do odbioru zadania 28 czerwca 2019 r.

Stanowiło to naruszenie art. 42 ust. 1 pkt 3 lit. a *ustawy Prawo budowlane*, zgodnie z którym inwestor jest obowiązany ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego przed rozpoczęciem robót budowlanych w przypadku, gdy taki obowiązek wynika z decyzji o pozwoleniu na budowę. W tym przypadku ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego było wymagane decyzją o pozwoleniu na budowę. Ponadto we wniosku o dofinansowanie zadania (w harmonogramie rzeczowo-finansowym realizacji zadania), zarządca drogi wskazał koszty nadzoru inwestorskiego oraz termin realizacji nadzoru w okresie od kwietnia do września 2019 r.

Powyższe skutkowało m.in. tym, że odbioru robót ulegających zakryciu dokonano bez udziału inspektora nadzoru inwestorskiego.

Ponadto, NIK negatywnie oceniła zlecenie przez PZD w Żywcu nadzoru inwestorskiego podmiotom zewnętrznym.

W okresie objętym kontrolą w **Powiatowym Zarządzie Dróg w Żywcu** przyjęto zasadę zlecenia na zewnątrz sprawowania nadzoru inwestorskiego nad realizacją zadań drogowych. Zasadę tę stosowano, mimo tego, że 8 pracowników PZD posiadało uprawnienia budowlane, w tym w zakresie sprawowania nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych, a trzech z nich - oprócz Dyrektora PZD, który również posiadał uprawnienia w tym zakresie - wykonywanie nadzoru miało wpisane w zakres obowiązków. Wydatki, jakie PZD poniósł w kontrolowanym okresie z tytułu zlecenia na zewnątrz zadań nadzoru inwestorskiego, wyniosły 537,7 tys. zł brutto²⁴⁶. Dyrektor PZD w Żywcu wyjaśnił, że *pracownicy nie chcą takich nadzorów pełnić. (...) Nie ukrywam, że zlecenie takich spraw jest dla nas łatwiejsze i bezpieczniejsze.*

Stwierdzono też, że mimo posiadania wiedzy nt. zakresu przedsięwzięć inwestycyjnych, remontowych i modernizacyjnych, jakie w danym roku realizować będzie PZD w Żywcu, a co za tym idzie szacowanych rocznych kosztów nadzoru inwestorskiego z nimi związanych, w jednostce tej odrębnie dla każdego zadania zlecano tego typu usługi, stosując przy tym zasady określone w *Regulaminie zamówień do 30 tys. euro*. Uzasadniano to każdorazowo tym, że wartość zamówienia nie przekraczała 30 000 euro. Działanie takie, w ocenie NIK, miało charakter podziału zamówienia publicznego i tym samym omijania przepisów *ustawy Pzp*.

Zdaniem NIK, decyzję o zlecaniu na zewnątrz usług sprawowania nadzoru inwestorskiego winna poprzedzać szczegółowa analiza efektywności tego rodzaju działań, uwzględniająca zarówno możliwości ich wykonania własnymi siłami, jak i możliwość zatrudnienia dodatkowych osób, posiadających stosowne uprawnienia w tym zakresie (szerzej w pkt 5.3.1.1 Informacji).

5.3.2.7. W przypadku 20 z 22 zadań objętych kontrolą (90,1%), zarządcy dróg, zgodnie z art. 38 ust. 1-3 *ustawy o FDS* oraz postanowieniami umów o dofinansowanie, informowali użytkowników dróg, za pośrednictwem tablicy informacyjnej, o realizacji zadania powiatowego albo gminnego z udziałem środków Funduszu. Brak tablic stwierdzono w przypadku obu zadań realizowanych przez **Gminę Żagań**. Wójt wyjaśnił to przeoczeniem, spowodowanym podziałem zadań między dwa stanowiska pracy.

5.3.2.8. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2 *ustawy o FDS* wnioskodawca, któremu zostało udzielone dofinansowanie jest obowiązany do przekazania rozliczenia dofinansowania w zakresach rzeczowym i finansowym w terminie określonym w umowie o dofinansowanie. W wyniku kontroli ustalono, że zarządcy dróg wywiązali się z powyższego obowiązku w przypadku 21 z 22 zadań objętych szczegółowym badaniem (95,5%). Jedynie rozliczenie zadania realizowanego

²⁴⁵ Specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych.

²⁴⁶ Z czego: w 2019 r. – 195,8 tys. zł i w 2020 r. – 341,9 tys. zł.

przez pracowników **Starostwa Powiatowego w Namysłowie** zostało przekazane Wojewodzie Opolskiemu 6 dni po terminie. Tylko pięć z przekazanych rozliczeń (22,7%) nie było poprawianych (w wyniku uwag wojewody lub autokorekty). Z zatwierdzonych przez wojewodów rozliczeń wynika, że zarządcy dróg wykorzystali łącznie 26 580,4 tys. zł (tj. 99,9%) przyznanego dofinansowania ze środków FDS. Niewykorzystane kwoty dofinansowania zostały zwrócone przez trzy jednostki²⁴⁷ na rachunek Funduszu, w łącznej wysokości 37,1 tys. zł, z czego kwota 30,7 tys. zł pochodziła z kar umownych naliczonych wykonawcy przez Zarząd Dróg Powiatowych w Szamotułach.

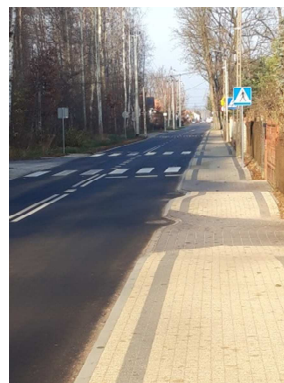
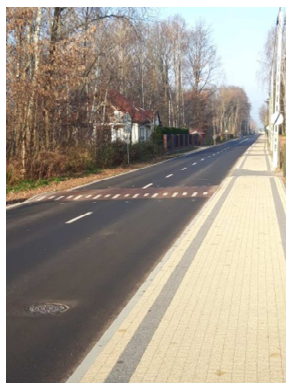
5.3.2.9. Przedmiotem 20 z 22 kontrolowanych zadań były drogi publiczne, zatem w ich przypadku nie było potrzeby wydawania przez właściwy organ jst uchwały w sprawie zaliczenia tych dróg do odpowiedniej kategorii dróg publicznych, o której mowa w art. 30 ust. 1 *ustawy o FDS*. Odnosnie pozostałych dwóch dróg, które nie były drogami publicznymi, a zostały dofinansowane ze środków FDS w ramach zadań:

- *Przebudowa drogi gminnej w miejscowości Rybaki* – Rada Gminy Maszewo podjęła uchwałę o zaliczeniu tej drogi do kategorii dróg gminnych o znaczeniu lokalnym;
- *Przebudowa drogi gminnej w miejscowości Tomaszowo* – Wójt Gminy Żagań podjął działania zmierzające do zaliczenia ww. drogi wewnętrznej do dróg gminnych²⁴⁸.

5.3.2.10. W wyniku realizacji zadań objętych szczegółowym badaniem osiągnięto zakładane efekty rzeczowe. Zostało wybudowanych, przebudowanych lub wyremontowanych łącznie około 24 km dróg, zostały wykonane nowe chodniki, ciągi pieszo-rowerowe, ścieżki rowerowe, przejścia dla pieszych, skrzyżowania, parkingi, zatoki autobusowe, progi zwalniające, odwodnienia dróg, kanalizacje deszczowe ze studzienkami, utwardzone pobocza, a ponadto przebudowano oświetlenie i wprowadzono nowe oznakowanie pionowe i poziome.

Zdjęcia nr 5 i 6

Zadanie gminne pn. *Przebudowa ul. Dąbrowskiego i Bema w Halinowie*



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

²⁴⁷ Urząd Gminy Pawonków, Urząd Miejski w Białej i Starostwo Powiatowe w Szamotułach.

²⁴⁸ Nie upłynął termin, określony w art. 30 ust. 1 *ustawy o FDS*, na podjęcie uchwały w tej sprawie.

Zdjęcia nr 7 i 8

Zadanie gminne pn. *Budowa drogi gminnej nr 430436W ul. Ejtnera w Kobyłce*



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Zdjęcia nr 9 i 10

Zadanie gminne pn. *Remont dróg na terenie gminy Olsztyn: ul. Podgrabie-Przymiłowice; ul. Rędzinowa-Zrębice; ul. Szczytowa, Gwiezdna, Słoneczna-Skrajnica*



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Zdjęcia nr 11 i 12

Zadanie powiatowe pn. *Przebudowa drogi - budowa ścieżki rowerowej przy drodze powiatowej 1102 O na odcinku Józefków - Objazda*



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Zdjęcia nr 13 i 14

Zadanie gminne pn. *Budowa ulic Faustyny Kowalskiej, Powstańców Wielkopolskich i Powstańców Śląskich w Kiekrzu*



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Zdjęcia nr 15 i 16

Zadanie gminne pn. *Budowa ulicy Ogrodniczej w miejscowości Płoty*



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Kontrola wykazała, że realizacja zadań wpłynęła na:

- poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego m.in. poprzez wykonanie nowej nawierzchni jezdni, separację ruchu pieszego od kołowego, poszerzenie lub wyniesienie chodnika dla pieszych, właściwe oznakowanie na drodze, zamontowanie oświetlenia ulicznego, korzystanie przez dzieci dowożone do szkoły z wybudowanej zatoki autobusowej;
- zapewnienie spójności sieci dróg publicznych, gdyż przebudowane odcinki drogi uzupełniają istniejącą sieć komunikacyjną w regionie i łączą się (bezpośrednio lub pośrednio) z drogami wyższej kategorii;
- podnoszenie standardów technicznych dróg powiatowych i gminnych oraz zachowanie jednorodności sieci dróg powiatowych i gminnych pod względem spełniania tych standardów. Realizowane zadania były często kontynuacją inwestycji drogowych prowadzonych na terenie jednostek samorządu terytorialnego. Przykładowo przebudowa ulicy Prudnickiej w Białej była jednym z ostatnich elementów przebudowy całej sieci drogowej miasta, co pozwoliło na uzyskanie ujednoliconego systemu drogowego;
- zwiększenie dostępności transportowej jednostek administracyjnych poprzez zapewnienie lepszego dojazdu do placówek edukacyjnych i ochrony zdrowia, urzędu gminy, itp. Ponadto, przebudowa dróg i upłynnienie ruchu drogowego przyczyniło się do skrócenia czasu dojazdu służb ratowniczych;
- poprawę dostępności terenów inwestycyjnych m.in. poprzez dostosowanie drogi do dużego natężenia ruchu samochodów ciężarowych.

6. USTALENIA INNYCH KONTROLI

Najwyższa Izba Kontroli od 6 lipca do 4 listopada 2020 r. przeprowadziła kontrolę²⁴⁹ *Realizacja zadań obronnych finansowanych z dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej dla Funduszu Dróg Samorządowych* w Ministerstwach Infrastruktury i Obrony Narodowej oraz w Szefostwie Transportu i Ruchu Wojsk – Centrum Koordynacji Ruchu Wojsk.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania Szefa Szefostwa Transportu i Ruchu Wojsk – Centrum Koordynacji Ruchu Wojsk w zakresie realizacji zadań obronnych finansowanych z FDS.

W wystąpieniach skierowanych do Ministra Obrony Narodowej²⁵⁰ oraz do Ministra Infrastruktury²⁵¹ NIK oceniła, że wprowadzony w *ustawie o FDS* mechanizm finansowania dróg wojewódzkich, dróg powiatowych lub dróg gminnych o znaczeniu obronnym, z dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej, umożliwi w znacznie większym zakresie niż uprzednie rozwiązania, poprawę stanu dróg o znaczeniu obronnym będących w zarządzie organów samorządu terytorialnego. Może to w istotny sposób wpłynąć na polepszenie warunków w zakresie ruchu wojsk zarówno polskich, jak i sojuszniczych na terenie kraju. Zdaniem NIK, *ustawa o FDS*²⁵² zawierała jednak regulacje utrudniające realizację zadań obronnych z dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej, a nowelizacja tej ustawy, mająca na celu wyeliminowanie tych mankamentów, może ograniczyć wpływ Ministra Obrony Narodowej na sposób wykorzystania wpłacanych przez niego środków do Funduszu Dróg Samorządowych. NIK pozytywnie oceniła dotychczasową realizację zadań obronnych finansowanych z dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej dla Funduszu Dróg Samorządowych.

W Ministerstwie Obrony Narodowej NIK negatywnie oceniła brak rozliczenia dotacji celowych udzielanych przez Ministra Funduszowi Dróg Samorządowych.

W Ministerstwie Infrastruktury NIK oceniała natomiast negatywnie sposób księgowania kosztów realizacji zadań obronnych, polegający na wykazywaniu kosztów w wysokości wartości podpisanych umów w roku, w którym umowy są podpisywane, mimo że wydatki dokonywane będą w latach przyszłych, za prace, które wykonane zostaną w kolejnych latach, a także sposób prezentacji danych dotyczących tych kosztów w sprawozdaniach budżetowych Rb-33 i Rb-40. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia również sposób rozliczenia dotacji celowej, dokonanego na podstawie dokonanych wpłat na rachunek Funduszu.

W wyniku kontroli w Ministerstwie Infrastruktury NIK sformułowała m.in. wnioski o dokonanie zmian w polityce rachunkowości oraz w planie kont FDS, które umożliwią sporządzanie sprawozdań budżetowych Rb-33 i Rb-40, przedstawiających rzetelne dane za okres sprawozdawczy, którego one dotyczą²⁵³. W związku z badaniem realizacji ww. wniosku w ramach kontroli P/20/005 *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych*, jak również w odpowiedzi²⁵⁴ na wystąpienie pokontrolne Ministerstwo poinformowało, że w celu ustalenia w sposób nie budzący żadnych wątpliwości metody ujmowania danych w zakresie FDS w księgach rachunkowych, a następnie prezentowania ich w sporządzanych sprawozdaniach budżetowych wystosowano zapytanie do Ministerstwa Finansów²⁵⁵. Niezależnie od powyższego rozważana jest także możliwość dostosowania druku sprawozdania Rb-40 w taki sposób by móc prezentować dane w sposób

²⁴⁹ I/20/004/KON

²⁵⁰ Wystąpienie pokontrolne z dnia 4 listopada 2020 r. (KON. 411.003.01.2020).

²⁵¹ Wystąpienie pokontrolne z dnia 4 listopada 2020 r. (KON. 411.003.02.2020).

²⁵² Wersja obowiązująca w okresie objętym kontrolą.

²⁵³ Ministerstwo Infrastruktury nie wniosło zastrzeżeń do tych ustaleń.

²⁵⁴ Pismo nr DK-3.0810.6.2020 z dnia 20 stycznia 2020 r.

²⁵⁵ Pismo nr DBI-2.030.3.2020 z dnia 4 stycznia 2021 r.

bardziej szczegółowy niż dotychczas, tj. w perspektywie wieloletniej oraz odnoszącej się do jednego roku. Ostateczna decyzja dotycząca zasad rachunkowości FDS zostanie podjęta po otrzymaniu odpowiedzi z Ministerstwa Finansów.

W odpowiedzi Minister Finansów²⁵⁶ poinformował m.in., że sam fakt podpisania umowy na finansowanie zadań z państwowego funduszu celowego (w tym przypadku z FDS) nie powoduje powstania zobowiązania w rozumieniu przepisów *ustawy o rachunkowości*. Dlatego też, do ujęcia wartości umów można wykorzystać konta pozabilansowe. Taka możliwość wynika z przepisów § 20 *rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej*²⁵⁷. Określa on bowiem, że ustalając zakładowy plan kont jednostki, konta wskazane w planach kont (np. w załączniku nr 3) traktuje się jako standardową liczbę kont, która może zostać uzupełniona o konto zgodne co do treści ekonomicznej, w tym również przy wykorzystaniu symboli kont, które nie mają zastosowania w jednostce. Mając powyższe na uwadze należałoby, w ocenie Ministerstwa Finansów, dokonać szczegółowej analizy rozwiązań ewidencyjnych FDS w zakresie ich zgodności z przepisami o rachunkowości.

²⁵⁶ Pismo nr DWR7.5101.3.2021 z dnia 17 lutego 2021 r.

²⁵⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

7. ZAŁĄCZNIKI

7.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli była ocena, czy organy administracji publicznej prawidłowo realizowały zadania wynikające z ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych osiągając zakładane efekty, w szczególności poprawę standardu lokalnej sieci drogowej i bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zwiększenie atrakcyjności i dostępności terenów inwestycyjnych.
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: 1. Czy dysponent FDS prawidłowo realizował plan finansowy Funduszu, w tym zadania dotyczące przyznania, rozdysponowania i kontroli wykorzystania środków FDS? 2. Czy wojewodowie prawidłowo realizowali nabór i ocenę wniosków oraz umowy na realizację projektów drogowych współfinansowanych z FDS? 3. Czy wojewodowie prawidłowo realizowali postanowienia porozumienia zawartego z Ministrem Infrastruktury w sprawie określenia warunków dofinansowania zadań powiatowych i gminnych z FDS? 4. Czy jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo zaplanowały i zgodnie z umowami dofinansowania realizują projekty drogowe, w szczególności czy osiągnięte są zakładane w umowach efekty?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 27 jednostek, z tego Ministerstwo Infrastruktury, pięć Urzędów Wojewódzkich i 21 jednostek samorządu terytorialnego lub jednostek organizacyjnych jst (powiatowe zarządy dróg).
Kryteria kontroli	Kontrolę w Ministerstwie Infrastruktury oraz w Urzędach Wojewódzkich przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 <i>ustawy o NIK</i> , z uwzględnieniem kryteriów: legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Kontrolę w 21 jst lub jednostkach organizacyjnych jst przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 <i>ustawy o NIK</i> , z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2019 r. do czasu zakończenia kontroli ²⁵⁸ z wykorzystaniem danych dotyczących wcześniejszych okresów.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach przygotowania kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 <i>ustawy o NIK</i>, uzyskano od Wojewody Mazowieckiego informacje o zakończonych zadaniach powiatowych oraz gminnych dofinansowanych z FDS w latach 2019-2020. W trakcie kontroli prowadzonych w poszczególnych jednostkach, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f <i>ustawy o NIK</i>, pozyskano informacje i dokumenty z 18 jednostek niekontrolowanych, w tym: KPRM, właściwych miejscowo komend Policji oraz Starosty Powiatu Zielonogórskiego.
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Wyniki kontroli przedstawiono w 27 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 112 wniosków pokontrolnych. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika ²⁵⁹ , że zrealizowano 39 wniosków (34,8%) oraz podjęto działania w celu realizacji kolejnych 62 wniosków (55,4%). Nie przekazano informacji o realizacji 11 wniosków (9,8%).

²⁵⁸ Zakończenie czynności kontrolnych w ostatniej jednostce – Ministerstwie Infrastruktury – nastąpiło 15 stycznia 2021 r.

²⁵⁹ Dane według stanu na 23 kwietnia 2021 r.

**Zastrzeżenia zgłoszone
do wystąpień
pokontrolnych**

Zastrzeżenia do ocen i wniosków pokontrolnych NIK zostały wniesione przez: Wojewodę Mazowieckiego, Wojewodę Wielkopolskiego, Starostę Powiatu Żywieckiego i Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Żywcu.

Zastrzeżenia dotyczyły w szczególności nieprawidłowości polegających na: niedotrzymaniu ustawowego terminu na zatwierdzenie rozliczenia przyznanego dofinansowania; podziale środków między zadania powiatowe i gminne na niekorzyść zadań realizowanych przez samorządy gminne; niegospodarnym wydatkowaniu środków na sfrezowanie i położenie nowej nawierzchni drogi; zleceniu opracowania projektów i kosztorysów modernizacji dróg oraz sprawowania nadzoru inwestorskiego z naruszeniem przepisów *ustawy Pzp*; braku stałej organizacji ruchu; braku aktualizacji planu rozwoju sieci drogowej; braku okresowej kontroli stanu technicznego dróg; nierzetelnym prowadzeniu ksiąg drogi. Zastrzeżenia dotyczyły także uwagi w zakresie wyeliminowania sytuacji rodzących podejrzenie występowania mechanizmów korupcyjnych.

Spośród ogółem 15 zastrzeżeń, Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli oddaliły 12 zastrzeżeń, a trzy uwzględniły w całości.

**Finansowe rezultaty
kontroli**

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły ogółem 3 870 862,2 tys. zł, z tego: 3 866 443,4 tys. zł stanowiły sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, 3 354,2 tys. zł – kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa, 809,0 tys. zł – kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami oraz 255,6 tys. zł – potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości.

**Zawiadomienia
przekazane właściwym
organom na podstawie
art. 63 ust. 3 *ustawy
o NIK***

Najwyższa Izba Kontroli przekazała Powiatowym Inspektorom Nadzoru Budowlanego w Częstochowie i Lublińcu ogółem dwa zawiadomienia²⁶⁰ o ujawnieniu w wyniku kontroli NIK okoliczności wskazujących na niedopełnienie obowiązków określonych w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy Prawo budowlane*, co wypełniało dyspozycję art. 93 pkt 8 tej ustawy.

Pozostałe informacje

Kontrola została przeprowadzona w trybie kontroli planowej koordynowanej, z inicjatywy NIK, w okresie od 5 czerwca 2020 r. do 15 stycznia 2021 r.

**Wykaz jednostek
kontrolowanych**

W kontroli uczestniczyły: Departament Administracji Publicznej NIK oraz cztery Delegatury NIK.

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ²⁶¹
1.	Departament Administracji Publicznej	Ministerstwo Infrastruktury	Minister Infrastruktury Andrzej Adamczyk	w formie opisowej
2.		Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Wojewoda Konstanty Radziwiłł	w formie opisowej
3.		Starostwo Powiatowe w Piasecznie	Starosta Ksawery Gut	w formie opisowej
4.		Starostwo Powiatowe w Legionowie	Starosta Sylwester Sokolnicki	w formie opisowej
5.		Urząd Miejski w Halinowie	Burmistrz Adam Ciszkowski	w formie opisowej
6.		Urząd Miasta Kobyłka	Burmistrz Edyta Zbieć	w formie opisowej

²⁶⁰ Według stanu na 23 kwietnia 2021 r.

²⁶¹ W kontroli zastosowanie miały następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadkach, gdy nie zostały spełnione kryteria dla sformułowania powyższych ocen, stosowano ocenę w formie opisowej.

7.	Delegatura NIK w Katowicach	Śląski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Jarosław Wieczorek	w formie opisowej
8.		Starostwo Powiatowe w Żywcu	Starosta Andrzej Kalata	negatywna
9.		Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu	Dyrektor Tomasz Kotajny	negatywna
10.		Urząd Gminy Pawonków	Wójt Joanna Wons-Kleta	w formie opisowej
11.		Urząd Miasta Imielin	Burmistrz Jan Chwiedacz	w formie opisowej
12.		Urząd Gminy Olsztyn	Wójt Tomasz Kucharski	w formie opisowej
13.	Delegatura NIK w Opolu	Opolski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Adrian Czubak	w formie opisowej
14.		Starostwo Powiatowe w Krapkowicach	Starosta Maciej Sonik	w formie opisowej
15.		Starostwo Powiatowe w Namysłowie	Starosta Konrad Gęsiarz	w formie opisowej
16.		Urząd Miejski w Białej	Burmistrz Edward Plicko	w formie opisowej
17.		Urząd Gminy w Dobrzemiu Wielkim	Wójt Piotr Szlapa	w formie opisowej
18.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	I Wicewojewoda Wielkopolski Aneta Niestrawska	w formie opisowej
19.		Zarząd Dróg Powiatowych w Szamotułach	Dyrektor Sylvia Kosicka	pozytywna
20.		Powiatowy Zarząd Dróg w Ostrowie Wielkopolskim	Dyrektor Piotr Śniegowski	pozytywna
21.		Urząd Miasta i Gminy Kórnik	Burmistrz Przemysław Pacholski	w formie opisowej
22.		Urząd Gminy w Rokietnicy	Wójt Bartosz Maciej Derech	w formie opisowej
23.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Lubuski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Władysław Dajczak	w formie opisowej
24.		Urząd Gminy i Miasta w Czerwieńsku	Burmistrz Piotr Iwanus	negatywna
25.		Urząd Gminy Kłodawa	Wójt Anna Mołodciak	w formie opisowej
26.		Urząd Gminy Maszewo	Wójt Dariusz Jarociński	w formie opisowej
27.		Urząd Gminy Żagań	Wójt Leszek Ochrymczuk	w formie opisowej

Wykaz zadań
powiatowych oraz
gminnych objętych
szczegółowym
badaniem

W trakcie kontroli prowadzonej w jst i/lub zarządach dróg powiatowych
szczegółowym badaniem zostały objęte następujące zadania powiatowe oraz
gminne:

Poz.	Jednostka realizująca zadanie	Nazwa zadania	Długość odcinka drogi (w m)	Kwota dofinansowania ze środków FDS ²⁶² (w zł)
województwo mazowieckie				
1.	Starostwo Powiatowe w Piasecznie	Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 2841W Piaseczno - Bobrowiec	169	3 532 955,00
2.	Starostwo Powiatowe w Legionowie	Przebudowa drogi powiatowej nr 1807W, ul. Prosta w miejscowości Karolino w Gminie Serock, odcinek II od km 1+403,30 do km 2+652,50	1249	2 194 234,00
3.	Urząd Miejski w Halinowie	Przebudowa ul. Dąbrowskiego i ul. Bema w Halinowie	750	1 266 107,00
4.	Urząd Miasta Kobyłka	Budowa drogi gminnej nr 430436W ul. Ejtnera w Kobyłce	720	2 397 449,00
województwo śląskie				
5.	Starostwo Powiatowe w Żywcu oraz Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu	Przebudowa drogi powiatowej nr 1455 S Pietrzykowice - Lipowa - Ostre - Twardorzeczka - Leśna w km od 6+071 do km 7+041 wraz z budową chodnika dla pieszych oraz kanalizacją deszczową w miejscowości Lipowa	970	1 233 850,19
6.	Urząd Gminy Pawonków	Przebudowa nawierzchni dróg gminnych - ulicy Rolnej, Polnej i Lompy w Łagiewnikach Wielkich	3400	1 200 968,73
7.	Urząd Miasta Imielin	Przebudowa dróg gminnych ul. W. Sapety (655012S) i ul. Drzymały (655032S) w Imielinie	755	1 199 665,00
8.	Urząd Gminy Olsztyn	Remont dróg na terenie gminy Olsztyn: ul. Podgrabie-Przymiłowice; ul. Rędzinowa-Zrębice; ul. Szczytowa, Gwiedzna, Słoneczna-Skrajnica	3060	924 871,41
województwo opolskie				
9.	Starostwo Powiatowe w Krapkowicach	Rozbudowa drogi powiatowej nr 1831 O ul. Kamienna w miejscowości Gogolin	1788	4 383 262,48
10.	Starostwo Powiatowe w Namysłowie	Przebudowa drogi - budowa ścieżki rowerowej przy drodze powiatowej 1102 O na odcinku Józefków - Objazda	998	488 950,82
11.	Urząd Miejski w Białej	Przebudowa drogi gminnej ulicy Prudnickiej w Białej	1393	1 545 530,49
12.	Urząd Gminy w Dobrzeniu Wielkim	Rozbudowa drogi gminnej ul. Szpitalnej w Kup wraz z rozbudową części ul. Karola Miarki	324	785 479,29
województwo wielkopolskie				
13.	Zarząd Dróg Powiatowych w Szamotułach	Przebudowa drogi powiatowej 1870P Kaźmierz-Buk na odcinku od km 0+000 do km 0+544 w Kaźmierzu - etap II	544	683 225,00
14.	Powiatowy Zarząd Dróg w Ostrowie Wielkopolskim	Przebudowa drogi nr 5169P Ostrów Wielkopolski - Gorzyce Wielkie na odcinku o długości ok. 1150 m (od skrzyżowania z ul. Polną do skrzyżowania z ul. Topolową)	1128	992 246,00
15.	Urząd Miasta i Gminy Kórnik	Budowa dróg: ul. Mikołajczyka, ul. Drożdżika, ul. Wójkiewicza, ul. ks. Szczepana Janasika, ul. Ładnej w Kórniku wraz z kanalizacją deszczową	726	835 807,00

²⁶² Maksymalna kwota dofinansowania wskazana w umowie o dofinansowanie (uwzględniająca ewentualne zmiany wprowadzone aneksem do umowy).

16.	Urząd Gminy w Rokietnicy	Budowa ulic Faustyny Kowalskiej, Powstańców Wielkopolskich i Powstańców Śląskich w Kiekrzu	993	694 750,00
województwo lubuskie				
17.	Urząd Gminy i Miasta w Czerwieńsku	Budowa drogi publicznej nr 001134F ul. Pogodna w Płotach	469	315 330,00
18.		Budowa ulicy Ogrodniczej w miejscowości Płoty	179	95 691,00
19.	Urząd Gminy Kłodawa	Przebudowa drogi gminnej nr 002101F ul. Polna - Gmina Kłodawa	2479	597 155,00
20.	Urząd Gminy Maszewo	Przebudowa drogi gminnej w miejscowości Rybaki	807	278 603,00
21.	Urząd Gminy Żagań	Przebudowa drogi gminnej nr 007422F w miejscowości Trzebów	281	233 713,00
22.		Przebudowa drogi gminnej w miejscowości Tomaszowo	811	737 623,00

7.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Ogólne zasady działania FDS

Zasady działania i gromadzenia środków FDS, a także dofinansowania i finansowania zadań ze środków Funduszu określa ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, która weszła w życie z dniem 4 grudnia 2018 r.²⁶³ i do 30 grudnia 2020 r. miała tytuł „ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych”.

Zgodnie z art. 3 tej ustawy Fundusz Dróg Samorządowych jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu. Oznacza to, że FDS prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Na podstawie art. 13 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 4 *ustawy o FDS* obsługę bankową Funduszu prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego.

Art. 4 *ustawy o FDS* szczegółowo określa zadania, na które jednostki samorządu terytorialnego mogą uzyskać dofinansowanie albo finansowanie ze środków Funduszu. Są to zadania polegające na:

- budowie, przebudowie lub remoncie dróg powiatowych oraz dróg gminnych (tzw. „zadania powiatowe” oraz „zadania gminne”). Dofinansowanie z FDS mogą uzyskać zadania obejmujące przebudowę drogi wewnętrznej (pod warunkiem, że po zakończeniu inwestycji ta droga jest zaliczana do odpowiedniej kategorii dróg publicznych w trybie określonym przepisami *ustawy o drogach publicznych*) oraz zadania obejmujące skrzyżowania z innymi drogami publicznymi (ust. 1 pkt 1, ust. 2 i ust. 3),
- budowie mostów lokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich, powiatowych lub gminnych (tzw. „zadania mostowe”). Zgodnie z ustawą dofinansowanie mogą uzyskać wyłącznie takie inwestycje mostowe, którym przyznano dofinansowanie z *Programu Mosty dla Regionów*²⁶⁴ na pokrycie kosztów przygotowania inwestycji. W ramach realizacji zadania mostowego dofinansowywane są zadania polegające na budowie, przebudowie lub remoncie dojazdu do mostu (ust. 1 pkt 2 i ust. 5 w zw. z art. 32 ust. 1),
- budowie, przebudowie lub remoncie dróg wojewódzkich, powiatowych lub gminnych o znaczeniu obronnym²⁶⁵ (tzw. „zadania obronne” – ust. 1 pkt 3),

a od 31 grudnia 2020 r. dodatkowo zadania polegające na:

- budowie obwodnic lokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich (tzw. „zadania obwodnicowe” – ust. 1 pkt 2a),
- budowie, przebudowie lub remoncie dróg wojewódzkich, dróg powiatowych lub dróg gminnych, zarządzanych przez prezydenta miasta na prawach powiatu będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa (tzw. „zadania miejskie” – ust. 1 pkt 2b).

Ponadto, od 31 grudnia 2020 r., na podstawie art. 4 ust. 1a *ustawy o FDS*, w ramach realizacji zadań powiatowych i zadań gminnych mogą być w szczególności dofinansowane zadania mające na celu wyłącznie poprawę bezpieczeństwa ruchu pieszych w obszarze oddziaływania przejść dla pieszych.

W myśl art. 7 *ustawy o FDS* środki Funduszu mogą być przeznaczone na dofinansowanie zadań: powiatowych, gminnych, mostowych, obwodnicowych i miejskich; finansowanie zadań obronnych; wypłatę wynagrodzenia dla Banku Gospodarstwa Krajowego.

²⁶³ Z wyjątkiem art. 5 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 oraz art. 40 i art. 41 tej ustawy, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

²⁶⁴ Program uchwalony przez Radę Ministrów na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2019 r. poz. 1295, ze zm.).

²⁶⁵ Zgodnie z art. 4 pkt 11b *ustawy o drogach publicznych* drogą o znaczeniu obronnym jest droga publiczna lub jej odcinek, wyznaczona w okresie pokoju, przewidziana do wykorzystania w czasie pokoju, kryzysu lub wojny do wykonywania przewozów istotnych dla obronności państwa oraz zobowiązań sojuszniczych.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 *ustawy o FDS* głównymi źródłami pochodzenia środków Funduszu są:

- wpłaty Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w wysokości nie mniejszej niż 1,4 mld zł rocznie (pkt 1),
- wpłaty z budżetu państwa z części budżetowych, których dysponentami są: Minister Obrony Narodowej (w kwocie 500 mln zł rocznie – z tych środków finansowane są zadania obronne) oraz minister właściwy do spraw transportu; do 30 grudnia 2020 r. były to dotacje celowe (pkt 2 i 3),
- wpłaty Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w wysokości stanowiącej równowartość 2% przychodów ze sprzedaży drewna (pkt 4),
- wpłaty spółek w wysokości 7,5% ich zysku po opodatkowaniu podatkiem dochodowym (pkt 5).

Ustawa o FDS przewiduje również możliwość przekazania Funduszowi skarbowych papierów wartościowych z tym, że łączna wartość nominalna zobowiązań z tego tytułu nie może przekroczyć kwoty 2,8 mld zł (art. 6 ust. 1 i 2).

Dysponent Funduszu, zgodnie z art. 9 ust. 1 *ustawy o FDS*, jest odpowiedzialny za sporządzenie rocznego planu finansowego FDS. Projekt planu podlega uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych (art. 9 ust. 2 *ustawy o FDS*). W planie finansowym wyodrębnia się rezerwę w kwocie stanowiącej równowartość 5% planowanych wydatków Funduszu w danym roku (art. 9 ust. 3 *ustawy o FDS*). Podziału rezerwy może dokonać Prezes RM w wyniku dokonania zmian na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania lub wskazania dodatkowych zadań do dofinansowania (art. 26 ust. 2 *ustawy o FDS*).

Podział środków pomiędzy województwa

Sposób rozdysponowania środków FDS na dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych, w podziale na poszczególne województwa, jest określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału środków Funduszu Dróg Samorządowych na dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i dróg gminnych na poszczególne województwa. Podział środków pomiędzy województwa opiera się na czterech czynnikach (§ 1 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie podziału środków FDS*):

- drogowym – wyrażony w procentach stosunek łącznej długości dróg powiatowych i gminnych na obszarze województwa do łącznej długości tych dróg na obszarze kraju,
- ludnościowym – wyrażony w procentach udział liczby ludności województwa w liczbie ludności kraju,
- powierzchniowym – wyrażony w procentach udział powierzchni ogólnej województwa w powierzchni ogólnej kraju,
- wyrównawczym – wskaźnik proporcjonalny do stosunku wartości przeciętnej ogólnokrajowej PKB na mieszkańca oraz wartości PKB na mieszkańca w województwie.

Przy czym ww. czynnikom przypisano następujące wagi (§ 2 *rozporządzenia w sprawie podziału środków FDS*): czynnik drogowy – 95%; czynnik ludnościowy – 1%; czynnik powierzchniowy – 2%; czynnik wyrównawczy – 2%. Środki FDS na dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych dzieli się na poszczególne województwa w ten sposób, że 91,5% środków między wszystkie województwa, a 8,5% środków między pięć województw, których wartość PKB na mieszkańca w województwie jest najniższa (§ 3 *rozporządzenia w sprawie podziału środków FDS*).

Zgodnie z art. 10 *ustawy o FDS* dysponent Funduszu przekazuje wojewodzie środki FDS na dofinansowanie zadań powiatowych, gminnych oraz mostowych w danym województwie. Środki te wojewoda gromadzi na wyodrębnionym subkoncie Funduszu. Szczegółowe warunki dofinansowania tych zadań są określone w porozumieniach, zawieranych między wojewodami a dysponentem FDS. Porozumienia te w szczególności określają sposób i terminy przekazywania i rozliczania środków FDS, a także termin zwrotu

niewykorzystanych środków. Warunkiem przekazania środków wojewodzie jest doręczenie dysponentowi FDS harmonogramu przekazywania środków FDS na zadania przeznaczone do dofinansowania.

Wojewoda, zgodnie z art. 11 ust. 1 *ustawy o FDS*, dokonuje wypłat środków Funduszu na rzecz jst realizujących zadania powiatowe, gminne albo mostowe, w terminach wynikających z umów o dofinansowanie.

**Wysokość
dofinansowania
zadania powiatowego
oraz gminnego**

Wysokość dofinansowania ze środków FDS zadania powiatowego i gminnego uzależniona jest od dochodów jst (art. 14 ust. 2 *ustawy o FDS*), przy czym do 30 grudnia 2020 r. brane były pod uwagę dochody własne danej jst, rozumiane jako dochody, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jst²⁶⁶, pomniejszone o wpłaty danej jst z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej, o których mowa odpowiednio w art. 29 i art. 30 ustawy o dochodach jst, i powiększone o przysługującą danej jst część wyrównawczą i część równoważącą subwencji ogólnej na mieszkańca tej jednostki, w stosunku do średniego dochodu własnego jst danego szereblu w skali kraju, pomniejszonych o sumę wpłat jst danego szereblu z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej i sumy przysługujących im części wyrównawczych i równoważących subwencji ogólnej na mieszkańca jst danego szereblu. Jst może otrzymać ze środków Funduszu dofinansowanie zadania powiatowego albo gminnego w wysokości do 80% kosztów realizacji zadania (art. 14 ust. 1 *ustawy o FDS*), przy czym wysokość dofinansowania udzielonego na zadanie nie może przekroczyć kwoty 30 mln zł (art. 14 ust. 4 *ustawy o FDS*).

W myśl art. 17 *ustawy o FDS* środki własne jst przeznaczone na realizację zadań powiatowych, gminnych, mostowych, obwodnicowych oraz miejskich nie mogą obejmować środków pochodzących z budżetu państwa oraz z budżetu Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 19 *ustawy o FDS* dofinansowanie albo finansowanie udzielone ze środków Funduszu nie stanowi dotacji w rozumieniu art. 126 *ustawy o finansach publicznych*.

Dysponent Funduszu w terminie od dnia 1 lipca do dnia 15 lipca roku kalendarzowego informuje wojewodów o przewidywanej wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań powiatowych oraz zadań gminnych na dane województwo, w tym zadań wieloletnich (których przewidywany czas realizacji jest dłuższy niż 12 miesięcy), z uwzględnieniem przepisów *rozporządzenia w sprawie podziału środków FDS* (art. 20 ust. 1 *ustawy o FDS*). Po otrzymaniu ww. informacji, wojewoda dokonuje podziału tych środków między zadania powiatowe i zadania gminne, uwzględniając liczbę powiatów i gmin w województwie (art. 20 ust. 2 *ustawy o FDS*).

**Nabór i ocena
wniosków
o dofinansowanie
zadań powiatowych
oraz gminnych**

Zgodnie z art. 21 *ustawy o FDS* nabór wniosków na dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych ogłasza i przeprowadza wojewoda dla jst znajdujących się na terenie danego województwa. Nabór jest ogłaszany w terminie 14 dni od dnia otrzymania przez wojewodę od dysponenta Funduszu informacji o przewidywanej wysokości środków FDS dla województwa. Ogłoszenie o naborze jest udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego wojewodę. Obligatoryjne elementy ogłoszenia wskazano w ust. 7 omawianego przepisu. W szczególności wojewoda określa wzór wniosku o dofinansowanie obowiązujący w ramach danego naboru.

Wojewoda przeprowadza nabór przy pomocy komisji, która dokonuje oceny wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych (art. 22 ust. 1 *ustawy o FDS*). W skład komisji wchodzi: dwie osoby wyznaczone przez wojewodę oraz przedstawiciele (po jednym) GDDKiA, Policji oraz nadzoru budowlanego (art. 22 ust. 3 *ustawy o FDS*). Wojewoda powołuje ww. członków

²⁶⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 38.

komisji, wyznacza przewodniczącego oraz ustala regulamin działania komisji (art. 22 ust. 2 i 4 *ustawy o FDS*).

Wniosek o dofinansowanie zadania powiatowego albo gminnego składa właściwy zarządca drogi (art. 23 ust. 1 *ustawy o FDS*). Wniosek musi zawierać przewidywany koszt i czas realizacji zadania oraz termin dokonywania wypłat na rzecz wykonawcy zadania, a także spełniać wymogi formalne określone przez wojewodę w ogłoszeniu o naborze (art. 23 ust. 2 *ustawy o FDS*). Wnioski o dofinansowanie składa się w terminie 30 dni od dnia udostępnienia ogłoszenia o naborze; wniosek złożony po tym terminie pozostawia się bez rozpatrzenia (art. 23 ust. 3 *ustawy o FDS*). W ustawie ustalono zasady uzupełniania i poprawiania wniosków (art. 23 ust. 4 i 5 *ustawy o FDS*).

Na podstawie art. 24 ust. 1 *ustawy o FDS* komisja dokonuje oceny wniosków o dofinansowanie mając na celu wyrównanie potencjału społeczno-gospodarczego, poprawę jakości życia mieszkańców, zapewnienie spójności terytorialnej na obszarze województwa i biorąc pod uwagę takie kwestie jak poprawa stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, zapewnienie spójności sieci dróg publicznych, podnoszenie standardów technicznych dróg, zwiększenie dostępności transportowej jednostek administracyjnych, poprawę dostępności terenów inwestycyjnych, a od 31 grudnia 2020 r. dodatkowo zwiększenie liczby obwodnic w ciągu dróg powiatowych i gminnych. Ocena powinna być dokonana w terminie 30 dni od złożenia wniosku albo jego uzupełnienia lub poprawienia (art. 24 ust. 2 *ustawy o FDS*).

**Lista zadań
powiatowych oraz
gminnych
rekomendowanych do
dofinansowania ze
środków Funduszu**

W myśl art. 24 ust. 5 i 6 *ustawy o FDS*, na podstawie oceny wniosków, komisja sporządza listę zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków FDS, w podziale na zadania powiatowe i gminne. Lista obejmuje:

- listę podstawową, na której umieszcza się zadania rekomendowane do dofinansowania do wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie w danym województwie oraz
- listę rezerwową, na której umieszcza się zadania rekomendowane do dofinansowania, które nie zmieściły się w wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie w danym województwie, do kwoty stanowiącej równowartość 75% tych środków (do 30 grudnia 2020 r. była to równowartość 50% tych środków).

Sporządzając listę komisja ustala wysokość dofinansowania dla poszczególnych zadań powiatowych oraz gminnych zgodnie z art. 14 i 15 *ustawy o FDS*. Obligatoryjne elementy, które powinna zawierać lista zadań powiatowych oraz gminnych rekomendowanych do dofinansowania zostały wymienione w art. 24 ust. 8 *ustawy o FDS*. Komisja pisemnie informuje wnioskodawcę o umieszczeniu zadania na liście zadań rekomendowanych do dofinansowania (art. 24 ust. 9 *ustawy o FDS*).

W terminie 4 miesięcy od dnia ogłoszenia naboru wojewoda przedstawia listę ministrowi właściwemu do spraw transportu (art. 25 ust. 1 *ustawy o FDS*), który przeprowadza analizę prawidłowości sporządzonych list (art. 25 ust. 2 *ustawy o FDS*). W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, wojewoda jest obowiązany do poprawienia listy i ponownego przekazania jej ministrowi w terminie 7 dni (art. 25 ust. 3 *ustawy o FDS*). Minister właściwy do spraw transportu przedstawia Prezesowi RM do zatwierdzenia listy jednocześnie dla wszystkich województw (art. 25 ust. 4 *ustawy o FDS*).

Ustawa przyznaje Prezesowi RM uprawnienie nie tylko do zatwierdzenia list przekazanych przez ministra właściwego do spraw transportu (art. 26 ust. 3 *ustawy o FDS*), lecz również do dokonywania zmian w przedłożonych listach lub do wskazywania do dofinansowania dodatkowych zadań powiatowych lub gminnych, mając na względzie poprawę dostępności komunikacyjnej obszarów o niższej zamożności, wyrównywanie szans rozwojowych regionów i budowanie spójności terytorialnej kraju lub zgodność z programami realizowanymi przez Radę Ministrów (art. 26 ust. 1 *ustawy o FDS*). W wyniku dokonania zmian w przedłożonych listach lub wskazania dodatkowych zadań

do dofinansowania, zgodnie z art. 26 ust. 2 *ustawy o FDS* Prezes RM może dokonać podziału rezerwy, o której mowa w art. 9 ust. 3 *ustawy o FDS* (równowartość 5% planowanych wydatków Funduszu w danym roku). W związku z powyższym wnioskodawcy otrzymają dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych na podstawie ostatecznej listy zadań i do ostatecznej wysokości dofinansowania, zatwierdzonych przez Prezesa RM (art. 26 ust. 4 *ustawy o FDS*).

Zatwierdzona przez Prezesa RM lista zadań przeznaczonych do dofinansowania może ulec zmianie wyłącznie w przypadku (art. 26 ust. 6 *ustawy o FDS*):

- rezygnacji wnioskodawcy z przyznanego dofinansowania;
- zmniejszenia wysokości dofinansowania w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia na realizację zadania objętego wnioskiem o dofinansowanie;
- wygaśnięcia umowy o dofinansowanie ze względu na brak rozpoczęcia robót budowlanych albo nierozpoczęcia postępowania na udzielenie zamówienia na realizację zadania objętego wnioskiem w terminie 30 dni od dnia jej zawarcia.

W terminie 30 dni od dnia zatwierdzenia przez Prezesa RM listy zadań przeznaczonych do dofinansowania (albo zmiany zatwierdzonej listy), wojewoda doręcza dysponentowi FDS przewidywany harmonogram przekazywania środków Funduszu na zadania przeznaczone do dofinansowania (art. 26 ust. 5 i 10 *ustawy o FDS*).

Umowa o udzielenie dofinansowania zadania powiatowego albo gminnego

Ostatni etap przyznawania dofinansowania ze środków FDS na zadania powiatowe i gminne został uregulowany w art. 28 *ustawy o FDS*. Na podstawie listy zadań powiatowych oraz gminnych przeznaczonych do dofinansowania, zatwierdzonej przez Prezesa RM lub zmienionej w wyniku wystąpienia przypadku, o którym mowa w art. 26 ust. 6 *ustawy o FDS*, wojewoda zawiera umowy z wnioskodawcami o udzielenie dofinansowania zadania powiatowego albo gminnego (art. 28 ust. 1 *ustawy o FDS*). Umowa stanowi zapewnienie dofinansowania określonego w niej zadania oraz oznacza zaciągnięcie przez wojewodę zobowiązania do wysokości wskazanej w umowie (art. 28 ust. 2 *ustawy o FDS*). Dofinansowanie może zostać przekazane wnioskodawcy dopiero po zawarciu przez niego umowy na realizację zadania objętego wnioskiem o dofinansowanie (art. 28 ust. 3 *ustawy o FDS*). W ust. 4 tego artykułu określono obligatoryjne elementy umowy. Termin oddania drogi do użytkowania może zostać zmieniony przez strony, z zastrzeżeniem, że jego wydłużenie może nastąpić wyłącznie z przyczyn obiektywnych (art. 28 ust. 5 *ustawy o FDS*).

Rozliczenie dofinansowania i sprawozdanie z realizacji zadań

Wnioskodawca, któremu zostało udzielone dofinansowanie ma obowiązek prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków FDS i wydatków dokonywanych z tych środków, a także przekazania rozliczenia dofinansowania w zakresie rzeczowym i finansowym (art. 29 ust. 1 *ustawy o FDS*). Zatwierdzenie przez wojewodę rozliczenia powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przekazania przez wnioskodawcę (art. 29 ust. 2 *ustawy o FDS*).

Wojewodowie mają obowiązek składania sprawozdania ministrowi właściwemu do spraw transportu z realizacji zadań powiatowych i gminnych w terminie do 31 stycznia danego roku, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego (art. 29 ust. 3 *ustawy o FDS*). Minister właściwy do spraw transportu przedstawia Prezesowi RM zbiorcze sprawozdanie z realizacji zadań, na które zostało udzielone dofinansowanie, w podziale na wszystkie województwa, w terminie do 31 marca danego roku, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego (art. 29 ust. 4 *ustawy o FDS*).

W przypadku gdy przedmiotem zadania, na które przekazano dofinansowanie, jest droga, która ma zostać zaliczona do kategorii dróg publicznych, właściwy organ jest zobowiązany podjąć uchwałę w sprawie zaliczenia tej drogi do odpowiedniej kategorii dróg publicznych, w trybie określonym w *ustawie*

o drogach publicznych, w terminie 12 miesięcy od dnia zatwierdzenia przez wojewodę rozliczenia dofinansowania przyznanego na realizację danego zadania. Jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana niezwłocznie przekazać ww. uchwałę wojewodzie (art. 30 *ustawy o FDS*).

Art. 31 *ustawy o FDS* reguluje kwestię kontroli przez wojewodę sposobu i terminowości wykonania zadania, na które zostało przyznane dofinansowanie (z uwzględnieniem postanowień umowy zawartej z wnioskodawcą), a także realizacji obowiązków nałożonych na jednostkę samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 30 tej ustawy. Przedmiotem kontroli jest prawidłowość wykorzystania dofinansowania ze środków z FDS pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanego dofinansowania a stopniem realizacji zadania, na które przyznano dofinansowanie.

Dofinansowanie wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlega zwrotowi do FDS wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w terminie 15 dni od dnia stwierdzenia jednej z okoliczności, o których mowa powyżej (art. 31 ust. 3 *ustawy o FDS*). W myśl art. 31 ust. 4 *ustawy o FDS* dofinansowaniem wykorzystanym niezgodnie z przeznaczeniem jest dofinansowanie wykorzystane na dofinansowanie zadania:

- innego niż wskazane w umowie o dofinansowanie,
- które nie zostało oddane do użytkowania w okresie 90 dni od terminu ustalonego w umowie o dofinansowanie,
- co do którego właściwa jest nie wykonała obowiązku zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii dróg publicznych albo została ostatecznie lub prawomocnie stwierdzona nieważność uchwały w sprawie tego zaliczenia.

Decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki, wydaje właściwy wojewoda (art. 31 ust. 9 *ustawy o FDS*), a odwołania rozpatruje minister właściwy do spraw transportu (art. 31 ust. 11 *ustawy o FDS*).

Zgodnie z art. 37 ust. 1 *ustawy o FDS* minister właściwy do spraw transportu koordynuje sposób realizacji zadań wynikających z ustawy. Minister ustala wzór listy zadań powiatowych oraz gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu, a także wzory sprawozdań z realizacji zadań, do których stosowania zobowiązani są wojewodowie (art. 37 ust. 3 *ustawy o FDS*).

Właściwy zarządca drogi jest zobowiązany do informowania użytkowników dróg, za pośrednictwem tablicy informacyjnej, o realizacji zadania z udziałem środków Funduszu (art. 38 ust. 1 *ustawy o FDS*).

Na podstawie art. 45 *ustawy o FDS*, środki Funduszu na 2019 r. były przydzielane także na projekty pierwotnie zakwalifikowane do dofinansowania w 2019 r. z PRGiPID.

Zarządzanie drogami publicznymi

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę zarządzania drogami publicznymi jest ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na cztery kategorie: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne (art. 2 ust. 1 ww. ustawy).

Organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg jest zarządcą drogi (art. 19 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*). Zarządcą drogi dla dróg powiatowych jest zarząd powiatu, a dla dróg gminnych – wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 19 ust. 2 pkt 3 i 4 *ustawy o drogach publicznych*). Do zadań zarządcy drogi, zgodnie z art. 20 *ustawy o drogach publicznych*, należy m.in.:

- opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (pkt 1),

- opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich (pkt 2),
- pełnienie funkcji inwestora (pkt 3),
- prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom (pkt 9),
- sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad (pkt 9a),
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego (pkt 10).

Zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio m.in. przez radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca (art. 21 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*). Zarządca drogi sporządza i weryfikuje okresowo plany rozwoju sieci drogowej i przekazuje je, niezwłocznie po sporządzeniu, organom właściwym w sprawie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego (art. 35 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*).

Ewidencja dróg publicznych, obiektów mostowych

Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom, ewidencja dróg publicznych obejmuje m.in. książkę drogi (której wzór określa załącznik nr 1 do rozporządzenia) oraz dziennik objazdu dróg (którego wzór określa załącznik nr 2 do rozporządzenia). W myśl § 10 i § 11 rozporządzenia, właściwy zarządca drogi prowadzi książkę drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi oraz dziennik objazdu oddzielnie dla każdej kategorii drogi. Aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający (§ 16 rozporządzenia).

Sporządzanie informacji o sieci dróg publicznych

Na mocy § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach i promach, m.in. zarządcy dróg powiatowych i gminnych zobowiązani zostali do sporządzania informacji dla celów statystycznych poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych i przekazanie ich do Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad, raz w roku, w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego.

Zarządzanie ruchem na drogach

Zgodnie z art. 10 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym ruchem na drogach powiatowych i gminnych zarządza starosta, z zastrzeżeniem, że ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu zarządza prezydent miasta (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych). Zarządzanie ruchem na drogach wewnętrznych należy do podmiotu zarządzającego tymi drogami (art. 10 ust. 7 ustawy).

W myśl § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem albo podmiot zarządzający drogą wewnętrzną. Zgodnie z § 4 ust. 2 tego rozporządzenia zatwierdzona stała organizacja ruchu, związana z budową lub przebudową drogi albo z budową dojazdu do obiektu przy drodze, stanowi integralną część dokumentacji budowy. W § 5 ust. 1 powyższego rozporządzenia zostały wymienione elementy, które powinien zawierać projekt organizacji ruchu, a w § 7 opinie jakie powinny być dołączone do projektu przedstawionego do zatwierdzenia. Zgodnie z § 12 ust. 1

rozporządzenia, jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu.

Proces budowlany

Stosownie do art. 3 pkt 1, 3 i 3a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, drogi wraz ze zjazdami są obiektami budowlanymi. W art. 3 tej ustawy zdefiniowano również m.in.:

- budowę – jako wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego (pkt 6),
- roboty budowlane – jako budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego (pkt 7),
- przebudowę – jako wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego (pkt 7a),
- remont – rozumiany jako wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym (pkt 8).

Uczestnikami procesu budowlanego w myśl art. 17 ustawy *Prawo budowlane* są: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant oraz kierownik budowy lub kierownik robót. Inwestor może ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie, a także zobowiązać projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego (art. 18 ust. 2 i 3 ustawy *Prawo budowlane*).

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane* organ administracji architektoniczno-budowlanej może w decyzji o pozwoleniu na budowę nałożyć na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, a także obowiązek zapewnienia nadzoru autorskiego. Ponadto, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 15 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego, ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego wymagane jest przy budowie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych oraz związanych z nimi bezpośrednio obiektów budowlanych, w tym tuneli drogowych i innych budowli.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane* roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31 tej ustawy, które m.in. enumeratywnie wymieniają m.in. rodzaje budów i robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę oraz rodzaje budów i robót budowlanych podlegających zgłoszeniu właściwemu organowi.

Do użytkowania obiektu budowlanego, na budowę którego wymagana jest decyzja o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenie budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 i 2, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i art. 57, po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji (art. 54 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*).

W myśl art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy *Prawo budowlane*, obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę okresowej kontroli: co najmniej raz w roku – polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego, a także co najmniej raz na 5 lat – polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia. Kontrole te powinny być dokonywane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności (art. 62 ust. 4 ustawy *Prawo budowlane*).

7.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz. U. z 2020 r. poz. 1430, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 450, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1363, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.). Uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.
8. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 38).
11. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału środków Funduszu Dróg Samorządowych na dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i dróg gminnych na poszczególne województwa (Dz. U. poz. 2477).
14. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz. U. Nr 67 poz. 583).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784).

18. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).
19. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).
20. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz. U. poz. 1864).
21. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm.).
22. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 10, poz. 68).
23. Uchwała nr 154/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019” wraz ze zmianami.
24. Uchwała Nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności (M.P. poz. 121). Uchylona z dniem 13 listopada 2020 r.
25. Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.); M.P. poz. 75 (uchylona z dniem 7 listopada 2019 r.).
26. Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku” (M.P. poz. 1054).

7.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Sejmowa Komisja Infrastruktury
10. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
11. Senacka Komisja Infrastruktury
12. Minister Infrastruktury
13. Minister Finansów