



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KBF.410.5.1.2023

Pan
Dariusz Klimczak
Ministerstwo Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrów 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury, ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Klimczak, Minister Infrastruktury, od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury, od 9 stycznia 2018 r. do 27 listopada 2023 r. Alvin Gajadhur, Minister Infrastruktury, od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Wyrównywanie różnic w potencjale dochodowym jednostek samorządu terytorialnego
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów i danych porównawczych z wcześniejszych okresów.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Anna Pikuła, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/57/2023 z 10 lipca 2023 r.2. Małgorzata Pawelec, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/58/2023 z 10 lipca 2023 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra Infrastruktury w zakresie udzielania wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (dalej także RFRD lub fundusz) oraz w zakresie opiniowania wniosków o dofinansowanie lub finansowanie inwestycji drogowych ze środków rezerwy ogólnej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Działania Ministra Infrastruktury w obszarze udzielania dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg prowadzone były zgodnie z ustawą z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg.³ Terminowo ogłaszano i bez zbędnej zwłoki rozstrzygano nabory na dofinansowanie zadań mostowych, obwodnicowych, miejskich i wojewódzkich. Ogłoszenia zawierały wszystkie obligatoryjne elementy i informacje niezbędne do złożenia wniosku, w tym kryteria ustawowe. Weryfikowano listy zadań powiatowych i gminnych przesyłane przez wojewodów, a następnie prawidłowe pod względem formalnym i rachunkowym listy przekazywano Prezesowi Rady Ministrów do zatwierdzenia.

Działania Ministra Infrastruktury przyczyniały się do wyrównywania różnic w poziomie dochodów między jednostkami samorządu terytorialnego, które otrzymywały wsparcie z RFRD. Jednakże w toku kontroli ustalono, że niektóre gminy nie posiadały wystarczających środków na sfinansowanie wkładu własnego, który był niezbędny przy ubieganiu się o dofinansowanie z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg na realizację zadań gminnych. Wyłączało je to z możliwości uzyskania dofinansowania z tego funduszu.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż w zakresie zadań miejskich Minister Infrastruktury nie skorzystał z możliwości zróżnicowania poziomu dofinansowania zadań w zależności od sytuacji dochodowej jednostki wnioskującej, w efekcie czego stwierdzono przypadki, gdy jednostki o niższym poziomie dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskiwały niższe dofinansowanie *per capita* niż jednostki o wyższych dochodach podatkowych.

Opinie Ministra Infrastruktury dotyczące wniosków o finansowanie zadań drogowych z rezerwy ogólnej odnosiły się do kwestii formalno-technicznych i ich zgodności z obowiązującymi przepisami, natomiast tylko w dwóch z dziesięciu objętych kontrolą przypadkach Minister odniósł się do zasadności finansowania inwestycji z rezerwy ogólnej. Ponadto Minister Infrastruktury pozytywnie opiniował wnioski, które nie znajdowały się na listach zadań zatwierdzonych do dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg i wobec których nie wystąpiły nadzwyczajne okoliczności uzasadniające ich pozakonkursowe finansowanie albo które znalazły się na odległych pozycjach na listach rezerwowych zadań powiatowych lub gminnych do dofinansowania z tego funduszu, co oznacza, że nie zostały uznane za zadania priorytetowe. NIK uznała takie działanie za nieprawidłowe, ponieważ przyczyniło się ono do preferencyjnego traktowania opiniowanych wniosków względem wniosków, które w postępowaniu konkursowym otrzymały więcej punktów i które znajdowały się wyżej na liście rezerwowej. Akceptowanie praktyki polegającej na obchodzeniu kolejności na liście rezerwowej albo na dofinansowaniu wniosków z pominięciem trybu konkursowego, mimo że nie wystąpiły nadzwyczajne okoliczności, czyniło procedurę konkursową niezasadną, prowadząc do nierównego traktowania jednostek wnioskujących o środki z funduszu.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1983.

Stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły na ocenę ogólną kontrolowanego obszaru.

Zdaniem NIK uzasadnione jest rozważenie przekazania środków na zadania finansowane z RFRD, oprócz środków na zadania o specyficznym charakterze (zadania obwodnicowe, mostowe, dojazdowe, obronne), jednostkom samorządu terytorialnego w formie np. wyższej subwencji ogólnej. Przyspieszyłoby to proces wydatkowania tych środków przez samorządy, a jednocześnie nie angażowałoby znaczących zasobów po stronie administracji rządowej (urzędy wojewódzkie, Ministerstwo Infrastruktury, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów). Biorąc pod uwagę, że samorządy przeznaczają znaczącą część środków do dyspozycji na zadania drogowe, istnieje małe prawdopodobieństwo, że wydatki na drogi byłyby niższe od przekazanej kwoty subwencji, a jednocześnie samorządy uzyskałyby większą samodzielność finansową.

Należy także zauważyć, odnosząc się do zadań gminnych i powiatowych, że zgodnie z zasadą pomocniczości to samorządy województw, a nie urzędy wojewódzkie, są odpowiedzialne za wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa (art. 11 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴). Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁵, generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Warto zwrócić uwagę, że wojewodowie przy podziale środków z RFRD na zadania gminne i powiatowe nie realizują określonej polityki transportowej państwa, tylko samodzielnie dokonują alokacji środków pomiędzy poszczególne rodzaje zadań. Powstaje zatem wątpliwość, dlaczego to właśnie wojewodowie, a nie samorząd terytorialny, podejmują decyzje w sprawie alokacji tych środków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wpływ środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg na wyrównywanie różnic w potencjale dochodowym jest

Opis stanu faktycznego

Państwowy fundusz celowy służący finansowaniu inwestycji związanych z drogami lokalnymi został utworzony w 2018 r. Do końca roku 2020 nosił on nazwę „Fundusz Dróg Samorządowych”, a od 2021 r. „Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg”. Z dniem 1 stycznia 2023 r. utracił status państwowego funduszu celowego i od tamtej pory prowadzony jest pod tą samą nazwą jako rachunek w Banku Gospodarstwa Krajowego. Ze środków funduszu dofinansowywane są zadania polegające na:

- 1) budowie, przebudowie lub remoncie dróg powiatowych, zwane „zadaniami powiatowymi”, oraz budowie, przebudowie lub remoncie dróg gminnych, zwane „zadaniami gminnymi”;
- 2) budowie mostów lokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich, dróg powiatowych lub dróg gminnych, zwane „zadaniami mostowymi”;
- 3) budowie obwodnic lokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich, zwane „zadaniami obwodnicowymi”;
- 4) budowie, przebudowie lub remoncie dróg wojewódzkich, dróg powiatowych lub dróg gminnych, zarządzanych przez prezydenta miasta na prawach powiatu

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 2094, ze zm.

⁵ Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607, ze zm.

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

będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, zwane „zadaniami miejskimi”;

5) budowie, przebudowie lub remoncie dojazdów do terminali intermodalnych lub budowie, przebudowie lub remoncie dojazdów do specjalnych stref ekonomicznych, zwane "zadaniami dojazdowymi”;

6) budowie, przebudowie, remoncie dróg wojewódzkich lub poprawie bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu, polegające w szczególności na budowie, przebudowie lub remoncie dróg dla pieszych, dróg dla pieszych i rowerów, dróg dla rowerów, przejść dla pieszych, przejazdów dla rowerów, peronów przystankowych wraz z dojazdami do tych peronów na drogach wojewódzkich, zwane "zadaniami wojewódzkimi”;

7) budowie, przebudowie lub remoncie dróg wojewódzkich, dróg powiatowych lub dróg gminnych o znaczeniu obronnym, zwane „zadaniami obronnymi”.

Wnioski o dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych składane są do wojewodów, natomiast wnioski o dofinansowanie pozostałych zadań składane są przez uprawnione jednostki samorządu terytorialnego do ministra właściwego do spraw transportu, którym w latach 2020-2023 był Minister Infrastruktury. Zadania ministra związane z zarządzaniem funduszem wykonywane były w zakresie merytorycznym przez Departament Dróg Publicznych Ministerstwa Infrastruktury (dalej: Departament Dróg Publicznych lub DDP).

Zadania powiatowe i gminne

Minister Infrastruktury określa łączną kwotę środków na zadania powiatowe i gminne w planie finansowym funduszu (od 2023 r. w porozumieniu z Bankiem Gospodarstwa Krajowego) oraz dokonuje podziału środków pomiędzy województwa, zgodnie z algorytmem ustalonym 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 województwa⁷ (dalej: *rozporządzenie w sprawie podziału środków*). Po otrzymaniu informacji o planowanej puli środków na kolejny rok, wojewodowie dokonują podziału środków na zadania powiatowe i gminne oraz ogłaszają nabory wniosków na dofinansowanie zadań powiatowych oraz zadań gminnych dla jednostek samorządu terytorialnego na terenie danego województwa. W gestii wojewodów pozostaje również określenie wysokości dofinansowania dla jednostek samorządu terytorialnego w zależności od ich sytuacji finansowej, nie więcej jednak niż 80% kosztów realizacji zadania. Minister Infrastruktury nie określił algorytmu podziału środków na zadania powiatowe i gminne ani wytycznych odnośnie do wysokości dofinansowania w zależności od sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, gdyż zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg podział środków na zadania powiatowe i gminne jest kompetencją wojewodów, natomiast zgodnie z art. 24 tej ustawy oceny wniosków oraz ustalenia listy podstawowej i rezerwowej zadań powiatowych i gminnych dokonują komisje powołane przez wojewodów. W ocenie Ministra Infrastruktury umożliwia to wojewodom uwzględnienie uwarunkowań i specyfiki danego województwa.

(akta kontroli: tom I str. 3-12; tom II str. 36-40)

Ze środków funduszu dofinansowano:

- 2376 zadań gminnych w 2020 r. wydatkując na ten cel 1437,9 mln zł,
- 818 zadań powiatowych w 2020 r., wydatkując kwotę 1156,7 mln zł,
- 2918 zadań gminnych w 2021 r. w łącznej kwocie 1559,2 mln zł,

⁷ Dz. U. poz. 2477.

- 1806 zadań powiatowych w 2021 r. w łącznej kwocie 1426 mln zł,
- 1678 zadań gminnych w 2022 r. w łącznej kwocie 1503,2 mln zł,
- 585 zadań powiatowych w 2022 r. w łącznej kwocie 1167,2 mln zł

oraz zaplanowano do dofinansowania w 2023 r. (dane na podstawie list podstawowych na rok 2023, aktualnych według stanu na 17 lipca 2023 r.):

- 2269 zadań gminnych na łączną kwotę 1975,5 mln zł,
- 938 zadania powiatowe na łączną kwotę 1671 mln zł.

Łącznie w latach 2020-2023 przeznaczono lub planowano przeznaczyć na zadania powiatowe 5420,8 mln zł, a na zadania gminne 6475,8 mln zł.

Przeanalizowano dane o wypłaconym dofinansowaniu na zadania powiatowe i gminne w latach 2020-2022 oraz o kwotach planowanych do wypłaty na podstawie list podstawowych na rok 2023, aktualnych według stanu na 17 lipca 2023 r. Wszystkie analizy uwzględniały kwoty wypłacone (dla 2023 r. zaplanowane do wypłaty) w danym roku, niezależnie od tego, czy kwota wypłacona dotyczyła zadania wieloletniego czy jednorocznego⁸. Celem tej analizy była weryfikacja, czy wypłaty z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg przyczyniły się do wyrównywania różnic w potencjale dochodowym jednostek samorządu terytorialnego. Dla celów analizy gminy i powiaty zostały podzielone na decyle na podstawie dochodów *per capita* w roku 2019, przy czym odpowiednio gminy i powiaty pierwszego decyla (zwane dalej odpowiednio: gminami lub powiatami grupy pierwszej) dysponowały najniższym dochodem, a gminy i powiaty najwyższego decyla (zwane dalej odpowiednio: gminami lub powiatami grupy dziesiątej) osiągały najwyższe dochody. Miasta na prawach powiatu połączone zostały w odrębną kategorię i podzielone na sześć grup: od pierwszej (o najniższych dochodach) do szóstej (o najwyższych dochodach).

Z analizy danych wynika, że 82,3% gmin skorzystało w latach 2020-2023 co najmniej raz z dofinansowania z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, przy czym wśród gmin o najniższym potencjale dochodowym (to jest należących do grupy pierwszej) z dofinansowania tego skorzystało 74,4% gmin, a w każdej z pozostałych grup wskaźnik ten kształtował się na poziomie wyższym niż 80%, w przedziale od 81,4% dla gmin z grupy dziesiątej do 85,5% gmin grupy dziewiątej. Wśród powiatów co najmniej raz z dofinansowania skorzystało 98,7% jednostek. Dofinansowania nie otrzymały cztery powiaty: po jednym z grupy czwartej i dziesiątej i dwa z grupy dziewiątej. Wśród miast na prawach powiatu z dofinansowania dla zadań powiatowych, gminnych lub miejskich nie skorzystała ani razu jedna jednostka, z grupy o najwyższych dochodach.

Szczegółowo przeanalizowano dofinansowanie z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w ujęciu *per capita* dla gmin i powiatów z grup pierwszej i dziesiątej. W analizie uwzględniono tylko jednostki, które skorzystały z dofinansowania. Stwierdzono, że wśród gmin z grupy pierwszej w każdym roku ponad połowa jednostek otrzymała dofinansowanie w przeliczeniu na mieszkańca niższe niż średnie dofinansowanie dla wszystkich gmin (od 50,8% gmin z grupy pierwszej w 2021 r. do 56,4% w 2022 r.). Jednocześnie wśród gmin z grupy dziesiątej w latach 2021-2023 co najmniej połowa jednostek otrzymywała dofinansowanie w ujęciu *per capita* wyższe niż średnie dofinansowanie dla wszystkich gmin (odpowiednio 50% tych gmin w 2021 r., 58,3% w 2022 r. i 53,2% w 2023 r.). Jedynie w 2020 r. dofinansowanie, w przeliczeniu na mieszkańca, wyższe niż średnie dofinansowanie dla wszystkich gmin otrzymała mniej niż połowa (40,7%) jednostek z grupy dziesiątej. Dla gmin z grupy pierwszej

⁸ Zadania wieloletnie mogły być uwzględniane w kilku latach, jeżeli wypłat dokonywano kilkakrotnie.

łącznie dofinansowanie w przeliczeniu na mieszkańca w latach 2020-2023 kształtowało się w przedziale od 13,8 zł do 2274,97 zł, natomiast dla gmin z grupy dziesiątej w przedziale od 5,13 zł do 2406,46 zł. Dofinansowanie per capita w łącznej wysokości niższej niż 100 zł otrzymało 36 gmin z grupy pierwszej i 37 gmin z grupy dziesiątej. Dofinansowanie per capita w łącznej kwocie wyższej niż 1000 zł otrzymało siedem gmin z grupy pierwszej i 20 gmin z grupy dziesiątej. Wśród powiatów zróżnicowanie było nieco mniejsze, gdyż łączne dofinansowanie w przeliczeniu na mieszkańca wynosiło od 43,8 zł do 1004,62 zł w grupie pierwszej oraz od 41,44 zł do 1024,82 zł w grupie dziesiątej. Dofinansowanie niższe niż 100 zł otrzymało siedem powiatów grupy pierwszej i sześć grupy dziesiątej, a dofinansowanie wyższe niż 1000 zł otrzymało po jednym powiecie z tych grup.

Przeanalizowano również średnią wartość dofinansowania do zadania w danym roku dla gmin i dla powiatów w podziale na grupy według dochodów. Średnie dofinansowanie dla gmin z grupy pierwszej było niższe od średniego dofinansowania dla gmin z grupy dziesiątej, przy czym zjawisko to występowało we wszystkich latach objętych analizą. Średnie wartości dofinansowania do zadania dla grupy pierwszej kształtowały się na poziomie 594 tys. zł w 2020 r.; 606 tys. zł w 2021 r.; 807,6 tys. zł w 2022 r. oraz 790,4 tys. zł w 2023 r. Natomiast średnie wartości dofinansowania do zadania dla gmin z grupy dziesiątej wynosiły 888,1 tys. zł w 2020 r.; 762,4 tys. zł w 2021 r.; 1121,7 tys. zł w 2022 r. i 934,9 tys. zł w 2023 r. Nie stwierdzono jednoznacznej korelacji między poziomem dochodów gmin a średnią kwotą dofinansowania do zadania. Najniższe średnie dofinansowanie w latach 2020-2022 otrzymały gminy grupy ósmej (odpowiednio: 524,8 tys. zł; 464,5 tys. zł oraz 765,7 tys. zł), a w 2023 r. najniższe średnie dofinansowanie przewidziano dla gmin w grupie drugiej (678,8 tys. zł). Natomiast w powiatach, w przeciwieństwie do gmin, jednostki z grupy pierwszej otrzymywały przeciętnie wyższe dofinansowanie do zadania niż jednostki z grupy dziesiątej. Przeciętne dofinansowanie do zadania powiatowego dla jednostek z grupy pierwszej i dziesiątej kształtowało się odpowiednio: w 2020 r. w wysokości 1567,4 tys. zł i 935,8 tys. zł; w 2021 r. w wysokości 906,8 tys. zł i 791,8 tys. zł; w 2022 r. w wysokości 2108,4 tys. zł i 1733,6 tys. zł, a według list na 2023 r. w wysokości 1812,1 tys. zł i 1807,2 tys. zł. Najniższe średnie dofinansowanie w latach 2020 i 2022 otrzymały powiaty z grupy dziesiątej, w roku 2021 powiaty z grupy dziewiątej (764,1 tys. zł), a w 2023 r. – powiaty z grupy drugiej (1796,8 tys. zł). Dane te wskazują, że środki z RFRD nie przyczyniały się do wyrównywania jakości i dostępności dróg gminnych w jednostkach o najniższych dochodach *per capita* w stosunku do jednostek o dochodach najwyższych, gdyż przy podziale tych środków gminy o najniższych dochodach nie były traktowane preferencyjnie i nie korzystały z tego narzędzia finansowania zadań drogowych w większym stopniu niż gminy najbogatsze.

(akta kontroli: tom II str. 246, str. 271-288 plik: 1, 384-396)

W celu ustalenia przyczyn, dla których niektóre jednostki samorządu terytorialnego w nikłym stopniu korzystały z dofinansowania do zadań powiatowych i gminnych lub wcale nie skorzystały z tej możliwości, wystąpiono z zapytaniem do gmin i powiatów w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK. Do 57 jednostek skierowano zapytanie o przyczyny, dla których zrezygnowały z dofinansowania z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg na rok 2022, mimo że zgłoszone przez te jednostki zadania znalazły się na listach podstawowych lub rezerwowych. Niektóre jednostki wskazały kilka powodów. Najczęściej wskazywanym powodem rezygnacji z zadania była zbyt niska kwota środków, jaką dysponowały jednostki, wynikająca ze zbyt niskiej oferowanej kwoty dofinansowania (głównie po przeniesieniu zadania z listy rezerwowej na podstawową) lub zbyt wysokich kosztów realizacji inwestycji, wyższych

niż szacowano w momencie składania wniosków o dofinansowanie z funduszu. Powód ten wskazało 35 jednostek (61,4% zapytanych). Kolejnym powodem było otrzymanie dofinansowania z funduszu „Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych” (10 jednostek) lub z innych źródeł (trzy jednostki). Łącznie przesłankę otrzymania środków z innych źródeł wskazało 22,8% zapytanych jednostek. Siedem jednostek wskazało, że otrzymało dofinansowanie z naboru na lata wcześniejsze z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg⁹ lub złożyło wniosek na to samo zadanie w naborze na rok 2023. Dwie jednostki wyjaśniły, że otrzymały informację o przeniesieniu zadania na listę podstawową w grudniu, co uniemożliwiało realizację zadania w terminach ustawowych. Siedem jednostek wskazało inne powody rezygnacji, w tym brak wymaganych zgód i pozwoleń, protest mieszkańców i zmianę zakresu zadania.

Ponadto skierowano zapytanie do sześciu gmin z grupy pierwszej, o najniższym potencjale dochodowym, które w latach 2020-2023 nie otrzymały dofinansowania do zadań gminnych, o wyjaśnienie przyczyn. Gminy wskazywały na brak środków na sfinansowanie wkładu własnego i na przygotowanie dokumentacji technicznej przed złożeniem wniosku, co jest jednym z kryteriów punktowanych, oraz na fakt, że w małych wiejskich gminach brak jest dróg, które spełniają parametry techniczne opisane w art. 24 ust. 1 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, przez co wnioski składane przez te gminy są nisko punktowane. Jedna gmina wyjaśniła, że nie została poinformowana o naborach wniosków na lata 2020 i 2021, natomiast wniosek na rok 2023 został odrzucony z przyczyn formalnych, pomimo że został złożony na formularzu zamieszczonym na stronie internetowej Wojewody po ogłoszeniu naboru. Wzór formularza został następnie zmodyfikowany przez Wojewodę, o czym gmina nie wiedziała.

W przypadku odrzucenia wniosku z przyczyn formalnych przez komisję powołaną przez wojewodę, przepisy nie przewidują żadnego trybu odwoławczego. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że brak możliwości odwołania się od decyzji komisji rodzi ryzyko odrzucania wniosków z błahych przyczyn formalnych w celu przyznania dofinansowania innym jednostkom.

(akta kontroli: tom II str. 41-245, 271-288 plik: 53-254)

Wynik analizy danych o wypłatach dofinansowania na zadania powiatowe i gminne oraz informacje jednostek samorządu terytorialnego wskazują, że gminy o wyższych dochodach nie tylko mają większe możliwości, żeby złożyć wnioski o dofinansowanie i spełnić punktowane kryteria oceny wniosków, ale i mają większą szansę na otrzymanie wyższej kwoty dofinansowań. Gminy dysponujące niskimi dochodami mają mniej środków na wkład własny, zatem albo nie składają wniosków, albo mogą skorzystać z dofinansowania na mniejszą liczbę zadań. Gminom tym trudniej spełnić punktowane kryteria, takie jak wcześniejsze przygotowanie niezbędnej dokumentacji. W małych gminach mniej jest dróg prowadzących do terenów inwestycyjnych czy zlokalizowanych w pobliżu przystanków komunikacji publicznej. Ponadto ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg jednostki mogą otrzymać refundację kosztów zadania zrealizowanego ze środków własnych (jeżeli zadanie zostanie przeniesione z listy rezerwowej na podstawową po zrealizowaniu zadania), ale w praktyce z możliwości tej mogą skorzystać tylko jednostki dysponujące wysokimi dochodami, które mogą sfinansować inwestycje ze środków własnych i dla których

⁹ Jednostki mogą zgłaszać te same lub podobne zadania w naborach na kolejne lata, jeżeli planowane zadanie nie zostało umieszczone na liście podstawowej w pierwszym naborze. Po ogłoszeniu list zadań podstawowych i rezerwowych na rok 2022 mogło się zatem okazać, że podobne zadanie zostało przeniesione z listy rezerwowej na podstawową w naborze na rok 2021 i jednostka postanowiła skorzystać z puli środków na rok 2021, rezygnując jednocześnie z dofinansowania z puli środków na rok 2022. Podobnie, jeżeli w naborze na rok 2022 zadanie zostało umieszczone na liście rezerwowej, a w naborze na rok 2023 na liście podstawowej, jednostka zgłaszająca mogła zdecydować o realizacji zadania w 2023 r., wnosząc jednocześnie o skreślenie zadania z listy na rok 2022.

dofinansowanie czy refundacja nie są warunkiem niezbędnym dla rozpoczęcia inwestycji. Gminy o niskich dochodach zazwyczaj nie mają wystarczających środków na sfinansowanie inwestycji bez gwarancji otrzymania refundacji.

W przepisach określających działalność Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg zawarto regulacje, które mogą wzmacniać efekt wyrównywania potencjału dochodowego jednostek samorządu terytorialnego dzięki wypłatom z funduszu. W art. 14 ust. 2 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg przewidziano, że wysokość dofinansowania ustala się, biorąc pod uwagę wskaźnik dochodów podatkowych jednostki samorządu terytorialnego danego rodzaju, o którym mowa w art. 20 ust. 4 i art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁰, pomnożony przez liczbę mieszkańców tej jednostki, pomniejszony o wpłaty danej jednostki samorządu terytorialnego, o których mowa odpowiednio w art. 29 i art. 30 tej ustawy, i powiększony o przysługujące danej jednostce samorządu terytorialnego część wyrównawczą i część równoważącą subwencji ogólnej, podzielony przez liczbę mieszkańców tej jednostki, w stosunku do sumy wskaźników dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego danego rodzaju pomnożonych przez liczbę mieszkańców tych jednostek w skali kraju, pomniejszonych o sumę wpłat jednostek samorządu terytorialnego danego rodzaju, o których mowa w art. 29 i art. 30 tej ustawy, i powiększonych o sumę przysługujących im części wyrównawczych i równoważących subwencji ogólnej, podzielonych przez liczbę mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego danego rodzaju. Maksymalna wysokość dofinansowania może wynosić 80% łącznych kosztów inwestycji, jednak faktyczna wysokość dofinansowania i ewentualne zróżnicowanie jego poziomu w zależności od sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego pozostaje w gestii wojewodów. Prawdopodobne jest zatem, że jednostki samorządu terytorialnego o podobnej sytuacji dochodowej otrzymają różną wysokość wsparcia w różnych województwach, w szczególności Wojewoda Śląski w 2023 r. przewidział wsparcie dla gmin na poziomie albo 50%, albo 55%, podczas gdy w pozostałych województwach najwyższe dofinansowanie wynosiło 80% wartości inwestycji.

W rozporządzeniu w sprawie podziału środków przewidziano, że 8,5% środków zaplanowanych na zadania powiatowe i gminne dzieli się pomiędzy pięć województw, których wartość produktu krajowego brutto na mieszkańca w województwie jest najniższa, przy czym każde z tych województw otrzymuje taką samą kwotę. W latach 2020-2023 były to województwa: lubelskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie i podlaskie. Nie ma jednak mechanizmów, które zapobiegłyby preferowaniu jednostek samorządu terytorialnego o wysokich dochodach przy ocenie wniosków składanych przez gminy i powiaty z tych pięciu województw. Ponadto rozporządzenie w sprawie podziału środków stanowi, że kryterium produktu krajowego brutto *per capita* (tzw. czynnik wyrównawczy) jest brane pod uwagę przy podziale środków między województwa, jednak przypisano mu wagę 2%.

Obowiązujące przepisy umożliwiają zatem rozdzielanie środków na zadania powiatowe i gminne w taki sposób, by niwelować różnice w potencjale dochodowym jednostek samorządu terytorialnego, jednak faktyczny podział środków funduszu leży w kompetencjach poszczególnych wojewodów. W praktyce zatem w różnych regionach efekt wyrównywania różnic w poziomie dochodów samorządów będzie różny. Przepisy regulujące działalność funduszu nie przewidują jednak żadnych mechanizmów wsparcia jednostek samorządu terytorialnego o bardzo niskich dochodach.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury wyjaśnił, że głównym celem utworzenia funduszu było przyspieszenie powstawania nowoczesnej i bezpiecznej infrastruktury

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2267, ze zm.

drogowej na szczeblu lokalnym, która stanowi ważny element prawidłowego funkcjonowania i rozwoju gospodarki oraz poprawy poziomu życia obywateli. Powołanie RFRD miało przede wszystkim na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego i parametrów technicznych lokalnej sieci drogowej, a także poprawę oraz zwiększenie atrakcyjności i dostępności terenów inwestycyjnych. Wiceminister wskazał również, że niezwykle istotne jest, aby infrastruktura drogowa na terenie całego kraju była możliwie ujednoczona, jeżeli chodzi o parametry techniczno-budowlane, mające wpływ na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego, a jednocześnie kształtowana w sposób elastyczny, w zależności od funkcji, jaką pełni lokalnie, oraz od otoczenia, w którym jest zlokalizowana.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że cele wskazane w wyjaśnieniach Sekretarza Stanu powinny być realizowane równomiernie na terenie całego kraju, niezależnie od sytuacji dochodowej i majątkowej poszczególnych gmin. Brak mechanizmów włączających jednostki samorządu terytorialnego o niskich dochodach w program modernizacji dróg lokalnych nie tylko nie niweluje istniejącego nierównomiernego rozwoju systemu drogowego, ale w dalszej perspektywie może prowadzić do pogłębienia różnic między regionami.

(akta kontroli: tom II str. 255-268)

Po przeprowadzeniu naborów na zadania powiatowe i gminne wojewodowie sporządzali listy podstawowe i rezerwowe zadań wraz z podsumowaniem i przekazywali je Ministrowi Infrastruktury. Departament Dróg Publicznych weryfikował otrzymane formularze, pod względem: rachunkowym, formalnym oraz zgodności kwot rozdysponowanych i przeznaczonych na zadania wieloletnie z planem finansowym funduszu i jego podziałem między województwa. O ewentualnych błędach informowani byli wojewodowie, a poprawione przez nich formularze były ponownie weryfikowane.

(akta kontroli: tom II str. 271-288 plik: 264-357)

Po dokonaniu weryfikacji Minister Infrastruktury przekazywał listy zadań powiatowych i gminnych wraz z podsumowaniami Prezesowi Rady Ministrów do zatwierdzenia. Zatwierdzone listy były zmieniane przez wojewodów, zgodnie z art. 26 ust. 6 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg. Zmienione listy były weryfikowane przez Departament Dróg Publicznych, w zakresie formalnym, rachunkowym, zgodności kwot oraz zgodności z poprzednimi zmianami na listach.

Weryfikacja list zadań na rok 2022 pod kątem zachowania zasady przenoszenia na listę podstawową zadań o najwyższym priorytecie nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom II str. 36-40, str. 271-288 plik: 358-373)

Pomimo że Minister Infrastruktury otrzymywał sygnały wskazujące na utrudniony dostęp do finansowania jednostek o niskich dochodach własnych, co w szczególności polegało na preferowaniu przez wojewodów dofinansowania zadań z zakresu budowy lub przebudowy dróg, a więc zadań znacznie bardziej kosztownych niż remonty, to nie analizował struktury dofinansowania zadań powiatowych i gminnych według jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności nie analizował przyczyn, dla których niektóre jednostki nie występowały o dofinansowanie. W ocenie Dyrektora DDP szczegółowe informacje na temat przypadków, w których jednostki nie wniosowały o dofinansowanie na zadanie gminne i powiatowe z powodu braku środków na wkład własny, posiadają wojewodowie.

Minister Infrastruktury podejmował działania legislacyjne mające na celu zmianę ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg. Zmiany te, w ocenie Dyrektora DPP, miały na celu zwiększenie wsparcia z funduszu dla dróg publicznych zarządzanych przez organy samorządu terytorialnego i ułatwienie jego działalności. Rozszerzono

katalog zadań finansowanych z funduszu o zadania obwodnicowe, miejskie, wojewódzkie i dojazdowe. W ramach zadań powiatowych i gminnych wyodrębniono również zadania polegające wyłącznie na poprawie bezpieczeństwa pieszych w obszarze oddziaływania przejść dla pieszych oraz zadania remontowe. Sekretarz Stanu poinformował, że w efekcie wprowadzonych zmian dostosowano organizację pracy funduszu do bieżących potrzeb w zakresie dofinansowania samorządowej infrastruktury drogowej w celu zapewnienia jej jak najsprawniejszego rozwoju oraz pobudzenia rozwoju transportu intermodalnego.

W ocenie NIK wyodrębnienie zadań remontowych i przeznaczenie puli środków na finansowanie wyłącznie tych zadań w 2023 r. przyczyniło się w pewnym stopniu do zwiększenia dostępności dofinansowania z funduszu dla jednostek o niskim potencjale dochodowym.

(akta kontroli: tom I str. 3-14, 214-216, 294-312 plik: 128; tom II str. 255-268)

NIK zauważa jednak, że żadna ze zmian ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg nie przyczyniła się do rozwiązania problemu polegającego na braku środków na wkład własny przez gminy o niskim potencjale dochodowym, nawet na niewielkie zadania remontowe.

Przyjęty algorytm podziału środków na zadania powiatowe i gminne między województwa nie uwzględnia takich czynników, jak dostępność, jakość lub bezpieczeństwo na drogach.

W ocenie Sekretarza Stanu, parametry takie jak dostępność, jakość i bezpieczeństwo oceniane są przez wojewodów m.in. na etapie naboru wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych, zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg. Jednocześnie celem funduszu jest przyspieszenie powstawania nowoczesnej i bezpiecznej infrastruktury drogowej na szczeblu lokalnym, poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego i parametrów technicznych lokalnej sieci drogowej, a także poprawa oraz zwiększenie atrakcyjności i dostępności terenów inwestycyjnych. W złożonych wyjaśnieniach wiceminister wskazał, że polityka państwa w zakresie dostępności, jakości i bezpieczeństwa na drogach realizowana była poprzez wypełnienie zapisów ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, a tym samym systematyczne wsparcie finansowe zadań samorządów.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że nadanie wojewodom uprawnień do podziału środków na zadania powiatowe i gminne oraz ustalania list zadań dofinansowanych nie sprzyjało realizacji jednolitej i spójnej polityki państwa w obszarze poprawiania dostępności, jakości i bezpieczeństwa sieci dróg lokalnych.

(akta kontroli: tom II str. 255-268)

Podziału środków na zadania powiatowe i gminne dokonują wojewodowie przy pomocy komisji, która dokonuje oceny wniosków o dofinansowanie, mając na uwadze wyrównywanie potencjału społeczno-gospodarczego, poprawę jakości życia mieszkańców i zapewnienie spójności terytorialnej w województwie, w tym m.in. poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego i zapewnienie spójności sieci dróg. Z tego wynika, że wojewodowie nie realizują określonej polityki transportowej państwa, lecz mają znaczący zakres swobody w dysponowaniu środkami z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg na zadania gminne i powiatowe. Jednocześnie zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. Ilekroć w ustawie tej jest mowa o województwie lub samorządzie województwa, należy przez to rozumieć regionalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych

ustawami na rzecz organów administracji rządowej (art. 2 ust. 2 tej ustawy). Zgodnie z art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. W wypadku województwa organem władzy najbliżej obywateli jest samorząd województwa.

Sekretarz Stanu poinformował, że zaproponowane w ustawie o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg rozwiązania bazują na doświadczeniach w realizacji instrumentów finansowych w latach poprzednich, to jest dwóch edycji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych z 2008 r. i 2011 r. W ocenie Sekretarza Stanu podczas opracowania przyjętych rozwiązań wzięto pod uwagę przepisy dotyczące funkcjonowania administracji rządowej oraz samorządowej. Nie wskazał jednak, dlaczego to wojewodowie a nie zarządy samorządów województw powinny rozdzielać środki na zadania gminne i powiatowe.

(akta kontroli: tom II str. 255-268)

Zadania mostowe

Dofinansowanie ze środków funduszu mogą otrzymać jednostki samorządu terytorialnego na inwestycje mostowe, których dokumentacja projektowa została opracowana przy wsparciu środkami z Rządowego Programu Uzupelniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Drogowej – Mosty dla Regionów¹¹, uchwalonego przez Radę Ministrów na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹². Program ten ma na celu wsparcie finansowe jednostek samorządu terytorialnego w działaniach na rzecz uzupełnienia istniejącej sieci drogowej w zakresie przygotowania dokumentacji niezbędnej do uzyskania decyzji pozwalających na realizację inwestycji (tj. budowy dróg) ze środków funduszu na warunkach i zasadach określonych w ustawie o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg. Minister właściwy do spraw rozwoju poinformował Ministra Infrastruktury o 25 zadaniach wybranych do wsparcia w ramach ww. programu¹³. W dniu 15 czerwca 2023 r. na liście zadań mostowych znajdowało się 13 inwestycji: osiem zgłoszonych podczas naboru w 2023 r., cztery zadania w realizacji rozpoczęte w latach wcześniejszych oraz jedno zadanie zakończone.

W latach 2020-2023 Minister Infrastruktury na podstawie art. 33 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg przeprowadził co roku po jednym naborze wniosków o dofinansowanie zadań mostowych, dotyczących budowy mostów zlokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich, powiatowych lub gminnych. Informacje o naborach opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej odpowiednio 2 stycznia 2020 r., 19 stycznia 2021 r., 31 grudnia 2021 r. oraz 4 stycznia 2023 r.¹⁴ Ogłoszenia zawierały wszystkie obligatoryjne elementy określone w ustawie, tj. miejsce i termin składania wniosków oraz wymogi formalne, które powinien spełniać wniosek.

¹¹ Program wprowadzony uchwałą nr 93/2018 Rady Ministrów z dnia 9 lipca 2018 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Uzupelniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Drogowej – Mosty dla Regionów. Uchwałą nr 64/2020 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2020 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Uzupelniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Drogowej – Mosty dla Regionów, wydłużono termin realizacji Programu do 2028 r.; (dalej: Program lub Program Mosty dla Regionów).

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 1259, ze zm. Zgodnie z art. 19 ust. 2 tej ustawy program rozwoju opracowany przez właściwego ministra jest przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały.

¹³ Pisma: Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z 20 stycznia 2020 r., Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 11 lutego 2021 r., Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z 9 lutego 2022 r.

¹⁴ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rzadowy-fundusz-rozwoju-drog---dawniej-fundusz-drog-samorzadowych>

Do Ministra Infrastruktury wpłynęło łącznie 16 wniosków o dofinansowanie zadań mostowych na kwotę 1358,2 mln zł. W ramach przeprowadzonych naborów wsparciem finansowym objęto 13 zadań wieloletnich na łączną kwotę 1354,6 mln zł, z tego:

- w wyniku naboru na 2020 r. dofinansowanie w wysokości 13,1 mln zł otrzymało jedno zadanie z terminem realizacji w 2021 r.¹⁵;
- w wyniku naboru na 2021 r. dofinansowanie otrzymały dwa zadania; łączne dofinansowanie w wysokości 119,2 mln zł miało być wykorzystane do 2023 r.;
- w wyniku naboru na 2022 r. dofinansowanie otrzymały dwa zadania; łączne dofinansowanie w wysokości 255,2 mln zł miało być wykorzystane do 2025 r.;
- w wyniku naboru na 2023 r. dofinansowanie otrzymało osiem zadań; łączne dofinansowanie w wysokości 967,1 mln zł miało być wykorzystane do 2027 r.

Listy zadań mostowych zostały zatwierdzone przez Ministra Infrastruktury odpowiednio: 15 września 2020 r., 23 czerwca 2021 r., 2 czerwca 2022 r. oraz 15 czerwca 2023 r., czyli od 76 do 168 dni po zamknięciu naborów¹⁶. Niektóre wnioski wymagały uzupełnienia lub poprawienia. W przypadku jednego wniosku złożonego w 2020 r. w trakcie sporządzania listy zadań trwała kontrola prawidłowości przygotowania dokumentacji projektowej dla tego zadania, prowadzona przez właściwego wojewodę. Listy zadań mostowych zostały sporządzone i zatwierdzone przez Ministra Infrastruktury bez zbędnej zwłoki, po otrzymaniu poprawionych wniosków, a w 2020 r. także po otrzymaniu wyników kontroli prowadzonej przez wojewodę.

Do Ministerstwa Infrastruktury wpłynęły także trzy inne wnioski na dofinansowanie zadań mostowych. Zostały one jednak rozpatrzone negatywnie ze względu na brak spełnienia przesłanek o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, uprawniających do ubiegania się o dofinansowanie.

W przypadku pozostałych 12 zadań, które otrzymały pozytywną opinię ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do wsparcia w ramach Programu Mosty dla Regionów, trwa przygotowanie dokumentacji technicznej 11 zadań, natomiast w przypadku zadania pn. *Budowa mostu w ciągu drogi powiatowej nr 3227L Sulmice – Zawoda; miejscowość Zawoda; gmina Skierbieszów* dokumentacja nie spełniała warunków wskazanych w Programie, przez co nie został zrealizowany cel określony w umowie o przyznanie środków dotacji celowej¹⁷. Powiat Zamojski musiał dokonać zwrotu dotacji wraz z należnymi odsetkami, a tym samym utracił prawo do ubiegania się o wsparcie finansowe na realizację zadania mostowego.

Z powyższego wynika, że dofinansowaniem objęto wyłącznie te zadania mostowe, które otrzymały wcześniej dofinansowanie kosztów przygotowania inwestycji na podstawie Programu Mosty dla Regionów. Było to zgodne z art. 32 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg. Wysokość dofinansowania obejmowała 80% kosztów realizacji danego zadania, co było zgodne z art. 16 ustawy.

¹⁵ Budowa mostu nad rzeką Noteć wraz z przebudową drogi gminnej nr 150833C w miejscowości Kobylniki (Gmina Kruszwica). Całkowity koszt realizacji zadania we wniosku o dofinansowanie wynosił 16,4 mln zł, z czego 13,1 mln zł to kwota dofinansowania, a 3,3 mln zł wkład własny jednostki. Inwestycja przedmiotowego zadania w 2022 r. została zakończona i oddana do użytkowania. Wartość całkowita zadania wyniosła 10,4 mln zł, w tym dofinansowanie ze środków RFRD w wysokości 8,4 mln zł.

¹⁶ Listy zostały sporządzone według kolejności wpływu wniosków o dofinansowanie.

¹⁷ Środki na przygotowanie dokumentacji przekazywane są przez wojewodów w formie dotacji celowej, podlegającej wykorzystaniu i rozliczeniu zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270) oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. z 2010 r. nr 238 poz. 1579).

Ze względu na specyfikę zadań mostowych, sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego, w tym wysokość ich dochodów, nie była brana pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków o dofinansowanie.

(akta kontroli: tom I str. 3-14, 214-293; tom III str. 1-17, 370-382; tom IV str. 1-8)

Zadania obwodnicowe, miejskie, wojewódzkie i dojazdowe

Od 2021 r. z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg można było uzyskać dofinansowanie na zadania obwodnicowe i miejskie. Zadania te zostały wprowadzone ustawą z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw¹⁸.

Natomiast ustawą z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw¹⁹ rozszerzono działania funduszu o zadania wojewódzkie i dojazdowe.

W latach 2021–2023 Minister Infrastruktury przeprowadził po jednym naborze wniosków o dofinansowanie zadań obwodnicowych, miejskich i wojewódzkich. Informacje o naborach wniosków zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i zawierały wszystkie obligatoryjne elementy określone w art. 36a (zadania obwodnicowe), art. 36f (zadania miejskie) i art. 36o (zadania wojewódzkie) ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, tj. miejsce i termin składania wniosków oraz wymogi formalne, które powinien spełniać wniosek. W związku z ogłoszonymi naborami Minister Infrastruktury informował jednostki samorządu terytorialnego o kryteriach ustawowych obowiązujących w trakcie oceny merytorycznej wniosków. Informacje były zamieszczane we wnioskach o dofinansowanie, jak i instrukcjach wypełniania wniosków, będących załącznikami do ogłoszeń o naborach.

(akta kontroli: tom III str. 1-40)

Zadania obwodnicowe

W naborze ogłoszonym w 2021 r. do Ministra Infrastruktury wpłynęło łącznie 57 wniosków o dofinansowanie zadań obwodnicowych. Trzy wnioski zostały wycofane przez wnioskodawców z uwagi na pozyskanie wsparcia finansowego z Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych²⁰. Kolejne trzy wnioski nie zostały uwzględnione na liście zadań obwodnicowych rekomendowanych do dofinansowania ze środków funduszu. Dwa z nich nie spełniały wymogu polegającego na realizacji zadania w większości w nowym przebiegu drogi. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2a ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg przez obwodnicę rozumie się drogę omijającą miejscowość lub teren zwartej zabudowy miejscowości, planowaną do realizacji w większości w nowym przebiegu i mającą na celu wyprowadzenie części ruchu pojazdów z tej miejscowości. Trzeci wniosek nie dotyczył zadania obwodnicowego, gdyż planowana obwodnica nie znajdowała się w ciągu drogi wojewódzkiej²¹.

Ustalona w wyniku naboru lista 51 zadań obwodnicowych zakwalifikowanych do otrzymania dofinansowania na kwotę 2241,3 mln zł została 28 lipca 2021 r.

¹⁸ Dz. U. poz. 2338. Ustawa weszła w życie 31 grudnia 2020 r.

¹⁹ Dz. U. poz. 1768.

²⁰ Wnioski zostały złożone przez Prezydenta Miasta Włocławek i dotyczyły zadań pn.: Budowa drogi wojewódzkiej łączącej drogę krajową nr 91 z drogą krajową 62 – I etap: na odcinku pomiędzy ul. Toruńską i ul. Promienną na kwotę 100 mln zł; Budowa drogi wojewódzkiej łączącej drogę krajową nr 91 z drogą krajową 62 – II etap: na odcinku pomiędzy ul. Promienną i ul. Wieniecką na kwotę 50,2 mln zł; Budowa drogi wojewódzkiej łączącej drogę krajową nr 91 z drogą krajową 62 – IV etap: na odcinku pomiędzy ul. Kapitulną i ul. Kaliską na kwotę 70,2 mln zł.

²¹ Zadania pn.: Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 613, 515, i 521 na odcinku Bronowo-Różnowo-Susz (województwo warmińsko-mazurskie), Przeniesienie ruchu tranzytowego z centrum miasta Tarnowa poprzez budowę połączenia obwodnicowego DW 977 i DW 973 (województwo małopolskie), Budowa obwodnicy Wschodniej Miasta Nowego Sącza (województwo małopolskie).

przekazana przez Ministra Infrastruktury Prezesowi Rady Ministrów do zatwierdzenia. W dniu 20 grudnia 2021 r. Prezes Rady Ministrów zatwierdził listę, przyznając dofinansowanie w kwocie 2359,3 mln zł, w tym 118 mln zł z rezerwy, którą dysponuje. Wsparcie rządowe otrzymało 45 zadań zgłoszonych przez samorządy województw i 6 zgłoszonych przez prezydentów miast na prawach powiatu. Do dnia 27 lipca 2023 r. Minister Infrastruktury nie zmieniał listy zadań obwodnicowych.

Jednostki samorządu terytorialnego otrzymały na zadania obwodnicowe zróżnicowane dofinansowanie ze środków funduszu, wynoszące 50%, 60% lub 70% wartości zadania, w zależności od wysokości dochodów podatkowych gmin i powiatów leżących na terenie podregionu, w którym miało być realizowane zadanie. Z 36 podregionów, podregionem z najniższym dochodem podatkowym w przeliczeniu na jednego mieszkańca był podregion chełmsko-zamojski. Zadania realizowane w tym podregionie mogły być wsparte dofinansowaniem do 70% kosztów ogółem. W wyniku naboru województwo lubelskie i miasto Chełm otrzymały łącznie 212 mln zł na realizację trzech zadań obwodnicowych w tym podregionie. Kwota ta stanowiła 52% planowanych całkowitych kosztów dla tych zadań, ze względu na ustawowe ograniczenie kwotowe. Zgodnie z art. 16a ust. 10 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg wysokość dofinansowania udzielonego na zadanie obwodnicowe nie może przekroczyć 100 mln zł. Wsparcie finansowe na poziomie 60% mogły otrzymać samorządy realizujące budowę obwodnic w czterech podregionach (rzeszowskim, puławskim, sandomiersko-jędrzejowskim oraz krośnieńskim). Dofinansowaniem z funduszu objętych zostało sześć zadań realizowanych w tych podregionach. Na realizację tych sześciu zadań przeznaczono łącznie 244,6 mln zł, czyli 57,8% planowanych kosztów ogółem. Obniżenie poziomu dofinansowania z 60% do 57,8% wynikało również z zastosowania art. 16a ust. 10 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg. Samorządy realizujące zadania obwodnicowe w pozostałych 31 podregionach mogły uzyskać dofinansowanie na poziomie 50% kosztów zadania. Łącznie 42 zadania obwodnicowe otrzymały wsparcie w wysokości 1784,7 mln zł (48,3% planowanych całkowitych kosztów realizacji tych zadań).

(akta kontroli: tom I str. 313-379; tom VI str. 1-6, 91-150; tom VII str. 63-64, 66-79, 221-232)

Po zatwierdzeniu ostatecznej listy zadań obwodnicowych przez Prezesa Rady Ministrów, do Ministerstwa Infrastruktury wpłynęły pisma Marszałka Województwa Opolskiego, Zarządu Województwa Lubuskiego oraz Prezydenta Miasta Ostrołęki dotyczące zmiany wysokości przyznanego dofinansowania z 50% do 70-80% dla sześciu zadań obwodnicowych. Autorzy tych pism argumentowali, że przyznany im poziom dofinansowania był niższy niż pierwotnie zakładali²². Minister Infrastruktury poinformował wnioskodawców, że ustawa o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg nie przewiduje możliwości zwiększenia kwoty dofinansowania ponad kwotę zatwierdzoną przez Prezesa Rady Ministrów²³. Wysokość przyznanego dofinansowania jest ostateczna i nie może ulec zwiększeniu bez względu na okoliczności zewnętrzne, tj. każdy wzrost kosztów realizacji zadania ponad kwotę pierwotnie szacowaną we wniosku o dofinansowanie powinien zostać pokryty ze środków własnych jednostki samorządu terytorialnego. Zastępca Dyrektora Departamentu Dróg Publicznych wskazała, że wnioskodawca, składając wniosek o dofinansowanie, po wcześniejszym zapoznaniu się z treścią ogłoszenia o naborze, akceptuje warunki

²² Budowa obwodnicy miejscowości Nisy w ciągu dróg wojewódzkich nr 411 i nr 489; Budowa obwodnicy miejscowości Głogówek w ciągu drogi wojewódzkiej nr 416; Budowa obwodnicy miejscowości Strzeleczy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 409; Budowa obwodnicy m. Drezdenko – etap III; Budowa obwodnicy m. Drezdenko – etap IV; Budowa południowej obwodnicy miasta Ostrołęki wraz z budową obiektu mostowego przez rzekę Narew.

²³ Art. 36c ust. 7 ustawy o RFRD zawiera zamknięty katalog przypadków, w których zatwierdzona przez Prezesa Rady Ministrów lista dofinansowania zadań obwodnicowych może ulec zmianie.

naboru, w tym wysokość środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań, oraz oświadcza, że zapewnione zostanie zabezpieczenie wkładu własnego kosztów realizacji zadania, zaś potwierdzenie zabezpieczenia tego wkładu w budżecie jednostki samorządu terytorialnego i wieloletniej prognozie finansowej zostanie przedstawione najpóźniej siedem dni roboczych przed dniem podpisania umowy o dofinansowanie. Dla pięciu z sześciu zadań obwodnicowych, dla których wnioskowano o zwiększenie dofinansowania, umowy o udzielenie dofinansowania zostały podpisane. W przypadku zadania pn. *Budowa obwodnicy m. Drezdenko – etap III* Zarząd Województwa Lubuskiego nie przekazał jeszcze dokumentacji niezbędnej do zawarcia umowy.

(akta kontroli: tom VII str. 170-220)

Zadania miejskie

W odpowiedzi na ogłoszony w 2022 r. nabór wniosków o dofinansowanie zadań miejskich, do Ministerstwa Infrastruktury wpłynęło po jednym wniosku ze wszystkich 18 miast będących siedzibami wojewody lub sejmików województw. Po przeprowadzonej ocenie wszystkie wnioski wpisano na listę zadań rekomendowanych do dofinansowania, która 27 października 2022 r., zgodnie z art. 36h ust. 1 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, została przekazana Prezesowi Rady Ministrów do zatwierdzenia. Prezes Rady Ministrów nie dokonywał zmian na ww. liście. Jej zatwierdzenie nastąpiło 6 lutego 2023 r. Do dnia 27 lipca 2023 r. Minister Infrastruktury nie zmieniał listy zadań miejskich. Na dofinansowanie zadań miejskich przeznaczono środki z funduszu w wysokości 382,4 mln zł, które mają być wydatkowane do 2026 r.

Minister Infrastruktury określił maksymalny udział dofinansowania wszystkich zadań miejskich na poziomie 50% ogólnej kwoty kosztów. Zgodnie z art. 16b ust. 3 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, informacja o ograniczeniu kwoty dofinansowania do 50% wartości zadań, jednak nie wyższej niż 30 mln zł, została udostępniona na stronie internetowej dotyczącej naboru wniosków.

Przyjęty przez Ministra Infrastruktury jednakowy poziom dofinansowania zadań miejskich był zgodny z art. 16b ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, w którym wskazano, że dofinansowanie może wynieść do 80% kosztów realizacji zadania. Ministerstwo Infrastruktury, przyjmując jednolity poziom dofinansowania równy 50%, wzięło pod uwagę informacje o naborach przeprowadzonych przez wojewodów na dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych na rok 2022. Z informacji tych wynikało, że dla większości miast na prawach powiatu został przyjęty poziom dofinansowania 50%, przy czym taki poziom został przyjęty zarówno dla miasta o najniższym dochodzie podatkowym (82,71% średniej), jak i dla miasta o najwyższym dochodzie podatkowym (160,85% średniej). Dodatkowo przy określaniu poziomu dofinansowania Ministerstwo Infrastruktury wzięło pod uwagę również rozwiązania stosowane w celu dofinansowania zadań ze środków rezerwy subwencji ogólnej budżetu państwa. Dofinansowanie zadań drogowych z tej rezerwy w miastach na prawach powiatu nie może przekroczyć 50% wartości zadania.

Analiza danych dotyczących przyznanego dofinansowania zadań miejskich ze środków funduszu wykazała, że dochód podatkowy przypadający na jednego mieszkańca miasta na prawach powiatu będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa został obliczony zgodnie z art. 14 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg.

W przeprowadzonej przez NIK analizie podzielono 18 miast na prawach powiatu na trzy grupy o jednakowej liczbie jednostek. W grupie pierwszej znalazły się miasta o najniższych dochodach podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w roku 2020, w grupie drugiej – o średnich dochodach, a w grupie trzeciej o najwyższych

dochodach podatkowych. Średnie dofinansowanie z funduszu w ramach puli na zadania miejskie wyniosło 83 zł per capita w grupie pierwszej, 66,4 zł per capita w grupie drugiej oraz 25,5 zł per capita w grupie trzeciej.

Wskazywałyoby to, że jednostki o wyższych dochodach podatkowych otrzymywały niższe dofinansowanie w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Jednak z analizy wielkości dofinansowania poszczególnych zadań wynika, że w grupie pierwszej najwyższe dofinansowanie w przeliczeniu na jednego mieszkańca otrzymały Kielce (121,5 zł), a nie miasto z najniższym dochodem podatkowym na jednego mieszkańca, czyli Białystok, w którym dofinansowanie to wyniosło 68,9 zł. Również miasto Katowice, które należało do trzeciej grupy dochodowej, czyli do grupy miast o najwyższych dochodach, otrzymało znacznie wyższe dofinansowanie niż Białystok, tj. 103,3 zł na jednego mieszkańca. Wpływ na takie zróżnicowanie miała całkowita wartość planowanego do realizacji zadania oraz liczba ludności w danym mieście.

Kwota dofinansowania przypadająca na jednego mieszkańca uzależniona była od wartości całkowitej zadania zgłoszonego przez samorząd w naborze ogłoszonym przez Ministra Infrastruktury. W związku z tym, że całkowite koszty siedmiu zadań przekraczały 60 mln zł, rzeczywisty poziom dofinansowania tych zadań był niższy niż 50%²⁴. Zadania te zostały dofinansowane w maksymalnej wysokości 30 mln zł.

Zdaniem NIK, objęcie dofinansowaniem wszystkich zgłoszonych wniosków oraz zastosowanie jednolitego poziomu dofinansowania, niezależnie od dochodów wspieranych jednostek, świadczy o tym, że równie dobrze środki te mogły być przekazywane uprawnionym samorządom w formie zwiększonej subwencji ogólnej, bez konieczności angażowania pracowników Ministerstwa Infrastruktury i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w czasochłonny proces naboru i zatwierdzania wniosków oraz monitorowania realizacji zadań. Ponadto NIK zauważa, że ustalenie jednolitego limitu kwotowego dla jednostek, które różnią się znacząco zarówno pod względem liczby mieszkańców, jak i długości dróg, nie zapewniało równego ich traktowania. NIK wskazuje, że ustawa umożliwia również różnicowanie poziomu dofinansowania w zależności od osiąganych dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Różnicowanie takie było uzasadnione, biorąc pod uwagę, że uprawnione miasta miały bardzo zróżnicowane dochody per capita, a mimo to Ministerstwo Infrastruktury przyjęło jednolity poziom dofinansowania zadań miejskich.

Z wykonanej przez NIK analizy zakresu przedmiotowego tych zadań wynika, że w przypadku niektórych z nich dofinansowanie nie było przeznaczone na realizację inwestycji na konkretnej drodze. Istotną część zadań miała charakter otwarty, np. w Bydgoszczy zadanie obejmowało budowę i przebudowę dróg gminnych na terenie miasta. Podobnie w Łodzi wskazano zadanie pn. przebudowa dróg na terenie miasta.

(akta kontroli: tom I str. 381-386; tom III str. 383-386; tom V str. 1-6, 38-43, 414-420; tom VI str. 156-157, 163-171; tom VII str. 1-53, 221-232)

Zadania wojewódzkie

W 2023 r. Minister Infrastruktury przeprowadził nabór na dofinansowanie zadań wojewódzkich. W odpowiedzi wpłynęło łącznie 15 wniosków, złożonych przez właściwych zarządców dróg, o dofinansowanie zadań wojewódzkich na łączną wartość 203,1 mln zł. Nie wpłynął wniosek z województwa śląskiego. Wszystkie

²⁴ Dla zadań pn.: Budowa i przebudowa dróg gminnych na terenie miasta Bydgoszczy; Modernizacja układu drogowego dzielnicy Północ w Szczecinie - dostosowanie do nowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych; Dostępne, funkcjonalne i bezpieczne drogi w Lublinie; Budowa i przebudowa kluczowych odcinków dróg w celu poprawy funkcjonowania układu komunikacyjnego miasta Torunia; Przebudowa dróg na terenie miasta Łodzi; Budowa DW 878 od al. Tadeusza Rejtana w Rzeszowie do ul. Generała Stanisława Maczka; Budowa nowych układów drogowych dla skomunikowania terenów o funkcjach mieszkaniowych i usługowych w mieście Katowice.

wnioski zostały wpisane przez Ministra Infrastruktury na listę, która w dniu 28 czerwca 2023 r. została przedstawiona Prezesowi Rady Ministrów do zatwierdzenia, a zatwierdzona 21 września 2023 r. Łączna wartość środków przeznaczonych na dofinansowanie tych zadań wyniosła 215,1 mln zł, w tym 12 mln zł stanowiła rezerwa Prezesa Rady Ministrów²⁵. Zadania te będą realizowane do 2025 r. Koszty ogółem zadań wojewódzkich wynoszą 427,5 mln zł, a udział funduszu w całkowitych kosztach planowanych do realizacji projektów, po uwzględnieniu ww. rezerwy, to 50,3%. Do dnia 18 października 2023 r. Minister Infrastruktury nie zmienił listy zadań wojewódzkich.

Ministerstwo Infrastruktury ustaliło wysokość dofinansowania zadań wojewódzkich z zastosowaniem przepisów art. 16a ust. 2-9 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg. Zgodnie z art. 16d tej ustawy, jednostka samorządu terytorialnego może otrzymać ze środków funduszu dofinansowanie w wysokości do 80% kosztów realizacji zadania wojewódzkiego, a wysokość dofinansowania ustala się tak jak dla zadania obwodnicowego. Przepisy dają więc Ministrowi Infrastruktury możliwość różnicowania poziomu dofinansowania zadań, w szczególności w zależności od dochodów podregionu, w którym planowane jest zadanie. Minister z możliwości tej nie skorzystał, przyznając wszystkim województwom dofinansowanie w wysokości 50% kosztów realizacji zadania, do limitu 15 mln zł²⁶. Przyjęty przez Ministra Infrastruktury jednakowy poziom dofinansowania nie był sprzeczny z przepisami ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg. Zastępca Dyrektora Departamentu Dróg Publicznych podała, że przy określaniu poziomu dofinansowania wzięto pod uwagę dostępną pulę środków w planie finansowym funduszu, jak również rozwiązania stosowane w celu dofinansowania zadań ze środków rezerwy subwencji ogólnej. Wskazała również, że minister właściwy do spraw transportu dokonuje oceny wniosków o dofinansowanie zadań wojewódzkich zgodnie z przepisami art. 36p ust. 1 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, w których nie wskazano kryterium dochodowego, a tym samym kryteriami brany pod uwagę przy tej ocenie były kryteria merytoryczne, które są kryteriami ustawowymi. Odnosząc się do przyjętego limitu 15 mln zł, Zastępca Dyrektora Departamentu Dróg Publicznych podała, że dofinansowaniu podlegały wyłącznie zadania dotyczące poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu, bez robót na samej jezdni, charakteryzujące się niższą wartością całkowitą w porównaniu z zadaniami polegającymi na realizacji pełnego zakresu robót.

Zdaniem NIK brak kryterium dochodowego wśród kryteriów wskazanych w ustawie do oceny wniosków nie oznacza, że nie można takiego kryterium zastosować przy ustalaniu poziomu dofinansowania. Jeżeli ustawodawca wprowadził możliwość różnicowania tego poziomu i większego wsparcia jednostek o niższym potencjale dochodowym, to celowe było skorzystanie z tej możliwości. Postulowane przez NIK różnicowanie poziomu dofinansowania zastosował dopiero Prezes Rady Ministrów,

²⁵ Do dyspozycji Prezesa Rady Ministrów zgodnie z art. 36o ust. 6 ustawy o RFRD przewidziano kwotę 12 mln zł. W ramach rezerwy Prezes RM zwiększył wysokość środków dla trzech województw, tj. **podkarpackiego** na zadanie pn. *Poprawa bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu poprzez rozbudowę/przebudowę odcinków dróg wojewódzkich polegającą na budowie dróg dla pieszych oraz dróg dla pieszych i rowerów na terenie województwa podkarpackiego*. Kwota dofinansowania została zwiększona o 1,5 mln zł (z 15 mln zł do 16,5 mln zł, poziom dofinansowania został zwiększony z 50% do 55%); **lubelskiego** na zadanie pn. *Poprawa bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu w ciągach dróg wojewódzkich Województwa Lubelskiego*. Kwota dofinansowania została zwiększona o 4,5 mln zł (z 15,0 mln zł do 19,4 mln zł, poziom dofinansowania został zwiększony z 50% do 65%); **podlaskiego** na zadanie pn. *Budowa dróg dla pieszych i rowerów w ciągu dróg wojewódzkich Podlasia*. Kwota dofinansowania została zwiększona o 6,0 mln zł (z 10,0 mln zł do 16,0 mln zł, poziom dofinansowania został zwiększony z 50% do 80%).

²⁶ Informacja o maksymalnej wysokości dofinansowania zadania, jak i informacja, że wysokość środków przeznaczonych przez Ministra Infrastruktury na dofinansowanie zadań wojewódzkich wynosi 240 mln zł, a wysokość dofinansowania udzielonego na zadanie (jeden wniosek) nie może przekroczyć 15 mln zł, została udostępniona na stronie internetowej dotyczącej naboru wniosków.

przyznając większe środki dla trzech województw: podkarpackiego, lubelskiego i podlaskiego.

Analiza danych dotyczących 15 zadań wojewódzkich rekomendowanych do dofinansowania ze środków funduszu wykazała, że w przypadku dwóch zadań udział dofinansowania w kosztach ogółem projektów był niższy niż 50%, gdyż całkowity koszt realizacji tych zadań przekraczał 30 mln zł²⁷. W pozostałych przypadkach udział finansowania zadań środkami z Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg był stały i wynosił, przed rozdysponowaniem przez Prezesa Rady Ministrów rezerwy, 50%.

Podobnie jak w przypadku zadań miejskich, w przeprowadzonej przez NIK analizie rozdysponowania środków na zadania wojewódzkie, podzielono 15 województw, które otrzymały dofinansowanie ze środków funduszu, na trzy grupy o jednakowej liczbie jednostek. Grupa pierwsza obejmowała województwa z najniższymi dochodami podatkowymi na jednego mieszkańca, grupa druga – województwa ze średnimi dochodami, a w grupie trzeciej znalazły się województwa o najwyższych dochodach podatkowych. Ustalono, że średni dochód podatkowy województw z grupy pierwszej wyniósł 205,7 zł per capita, z grupy drugiej 287,7 zł per capita, a z grupy trzeciej 518,1 zł per capita²⁸.

Z analizy wynika, że jednostki o wyższych dochodach podatkowych otrzymywały przeciętnie niższe dofinansowanie w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W grupie pierwszej najwyższe dofinansowanie przypadające na jednego mieszkańca otrzymało województwo świętokrzyskie (12,6 zł) z dochodem podatkowym w wysokości 218,7 zł. Natomiast województwo lubelskie, które miało dochód podatkowy w wysokości 198,6 zł, otrzymało istotnie niższe niż województwo świętokrzyskie dofinansowanie wynoszące 7,3 zł na mieszkańca.

(akta kontroli: tom I str. 387-390; tom VI str. 163-171, 486-491; tom VII str. 80-87, 98-12, 239, 233-238)

Minister Infrastruktury nie różnicował przy naborze poziomu dofinansowania zadań wojewódzkich, NIK zwraca jednak uwagę, że przewidziany w ustawie mechanizm różnicowania tego poziomu odnosi się do dochodów gmin i powiatów z podregionu, w którym realizowane ma być zadanie wojewódzkie, a nie do dochodów województwa. Zdaniem NIK mechanizm ten powinien ulec zmianie, gdyż wielkość dochodów gmin i powiatów z danego podregionu nie przekłada się bezpośrednio na sytuację finansową województwa, które będzie wykonawcą zadania wojewódzkiego i które musi zapewnić wkład własny na jego realizację. Z punktu widzenia możliwości finansowych województwa nie ma żadnego znaczenia, czy inwestycja będzie realizowana w podregionie, w którym gminy i powiaty osiągają wyższe dochody, czy w podregionie o niższych dochodach.

Zadania dojazdowe

Minister Infrastruktury nie przeprowadzał naboru wniosków o dofinansowanie zadań dojazdowych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Nabór nie został ogłoszony z uwagi na uruchomienie przez Bank Gospodarstwa Krajowego, pokrewnego naboru w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych (Edycja piąta - „Rozwój stref przemysłowych”)²⁹. Ponadto, jak poinformował Dyrektor Departamentu Dróg Publicznych wzięto pod uwagę doświadczenia z naboru

²⁷ Dla zadań: Poprawa bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu na drogach Województwa Małopolskiego oraz Poprawa bezpieczeństwa na drogach Dolnego Śląska.

²⁸ Średnia dla wskaźnika W - podstawowych dochodów podatkowych na 1 mieszkańca województwa przyjęty do obliczania subwencji wyrównawczej na 2023 r.

²⁹ <https://www.bgk.pl/polski-lad/edycja-piata-rozwoj-stref-przemyslowych/> Nabór przeprowadzał Prezes Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego. Termin naboru wniosków trwał od 21 czerwca 2022 r. do 26 lipca 2022 r.

wniosek o dofinansowanie zadań obwodnicowych, w którym złożone trzy aplikacje zostały wycofane przez wnioskodawcę, gdzie jako powód wycofania wniosków wskazano możliwość pozyskania dofinansowania tych zadań z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych.

Zdaniem NIK sytuacja taka wskazuje na to, że na poziomie centralnym wprowadzono nadmiar nieskoordynowanych narzędzi wsparcia samorządów, zamiast wypracować rozwiązania zwiększające udział ich dochodów własnych i subwencji ogólnych w finansowaniu zadań przez te jednostki.

(akta kontroli: tom III str. 1-8)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra Infrastruktury w obszarze udzielania dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, zauważając jednak, że działania te nie przyczyniały się w pełni do wyrównywania różnic w poziomie dochodów między jednostkami samorządu terytorialnego, a niektóre z tych jednostek były wyłączone z przyczyn ekonomicznych, z możliwości uzyskania dofinansowania do realizacji zadań gminnych. Minister Infrastruktury zarówno dla zadań miejskich, jak i dla zadań wojewódzkich określił maksymalny udział dofinansowania wszystkich zadań na poziomie 50% kosztów realizacji zadania, pomimo że ustawa o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg pozwala na dofinansowanie tych zadań w różnej wysokości dla różnych jednostek a zróżnicowanie dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca było znaczące w przypadku zadań miejskich i zadań wojewódzkich. W związku z tym wskazane było przy określaniu poziomu ich dofinansowania skorzystanie przez Ministra Infrastruktury z możliwości, jaką daje ustawa o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg odnośnie różnicowania poziomu dofinansowania zadań.

OBSZAR

2. Opiniowanie wniosków o środki z rezerwy ogólnej

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą do Ministra Infrastruktury wpływały wnioski przekazane przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej w celu wydania opinii o realizacji inwestycji przy wsparciu z ogólnej rezerwy budżetowej. W Departamencie Dróg Publicznych, koordynującym prace związane z analizą wniosków o środki z rezerwy ogólnej, nie przyjęto w formie pisemnej (zarządzenia, instrukcje) zasad ani nie wdrożono procedur opiniowania tych wniosków. Zastępca Dyrektora DPP poinformowała, że w Departamencie prowadzone jest w arkuszu kalkulacyjnym Excel zestawienie wystąpień o środki z rezerwy ogólnej, które podlega aktualizacji. Podała również, że Ministerstwo Infrastruktury nie otrzymało i nie występowało do Prezesa Rady Ministrów o przekazanie wytycznych w zakresie opiniowania wniosków o środki z rezerwy ogólnej.

Zdaniem NIK w Ministerstwie Infrastruktury należało ustalić jednolite zasady opiniowania wniosków o środki z rezerwy ogólnej uwzględniające przesłanki merytoryczne, w tym możliwość uzyskania wsparcia z innych źródeł oraz sytuację finansową wnioskodawcy.

Z ustaleń NIK wynika, że od 1 stycznia 2020 r. do 10 sierpnia 2023 r. w Departamencie zaopiniowano wnioski o dofinansowanie 51 zadań. Do szczegółowej analizy NIK wybrała dziesięć wniosków. Z analizy tej wynika, że zakres opinii wydanych przez Ministra Infrastruktury był różny³⁰. Wszystkie opinie odnosiły się do kwestii formalno-

technicznych i ich zgodności z obowiązującymi przepisami, natomiast tylko w dwóch przypadkach Minister Infrastruktury odniósł się do zasadności finansowania inwestycji z rezerwy ogólnej. Zdaniem NIK tego typu ocena powinna dotyczyć wszystkich wniosków.

Z ustaleń kontroli wynika także, że Minister Infrastruktury pozytywnie opiniował zarówno wnioski dotyczące zadań, które nie znajdowały się na listach zadań zatwierdzonych do dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, jak i te, w których nie wskazano na nadzwyczajne okoliczności albo które znalazły się na dalszych pozycjach na listach rezerwowych zadań powiatowych lub gminnych, co oznacza, że komisje powołane przez wojewodów uznały te zadania za niepriorytetowe. Spośród 10 wniosków szczegółowo przeanalizowanych w trakcie kontroli, tylko w jednym wniosku wskazano na szczególne okoliczności, które miały istotne znaczenie dla ruchu drogowego (wyłączenie z użytkowania mostu przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego). Sekretarz Stanu Ministerstwa Infrastruktury poinformował, że wystąpienia do Ministra Infrastruktury o opinię co do

³⁰ Wniosek:

- 1) Wojewody Małopolskiego o przyznanie środków w kwocie 4,8 mln zł z przeznaczeniem dla Powiatu Tarnowskiego na dofinansowanie zadania pn. „*Remont drogi powiatowej nr 1346K w km od 2+870,00 do km 3+300,00 wraz z remontem obiektu mostowego w km od 2+910,00 do km 3+199,00 w miejscowości Ostrów, Powiat Tarnowski – Etap I*” przekazany przy piśmie KPRM z dnia 5 czerwca 2020 r., znak: BPRM.RO.2130.252.2020.().AZ; opinia Ministra Infrastruktury z dnia 10 czerwca 2020 r., znak: DDP-5.4520.302.2020.
- 2) Wojewody Mazowieckiego o przyznanie środków w wysokości 5,5 mln zł z przeznaczeniem na realizację przez Powiat Garwoliński zadania pn. „*Przebudowa drogi powiatowej nr 1345 W na terenie gmin: Łaskarzew i Wilga*” przekazany przy piśmie MFIPR z dnia 28 lipca 2021 r., znak: DRP-III.5220.40.2021.AS; opinia Ministra Infrastruktury z dnia 9 sierpnia 2021 r., znak: DDP-5.453.3.2021.
- 3) Wojewody Mazowieckiego o przyznanie środków w wysokości 7,7 mln zł z przeznaczeniem dla Powiatu Garwolińskiego na dofinansowanie zadania pn. „*Przebudowa drogi powiatowej nr 1314W Parysów – Puznówka - Jaźwiny - do drogi Nr 805 w km 0+484 - 5+998*” przekazany przy piśmie KPRM z dnia 17 sierpnia 2021 r., znak: BPRM.RO.5031.276.2021.EP; opinia Ministra Infrastruktury z dnia 27 sierpnia 2021 r., znak: DDP-5.453.5.2021. Na dzień rozpatrywania wniosku przez Ministerstwo Infrastruktury, inwestycja znajdowała się na liście rezerwowej zadań powiatowych rekomendowanych do dofinansowania z RFRD na pozycji 17.
- 4) Wojewody Lubelskiego o przyznanie środków w wysokości 4,5 mln zł z przeznaczeniem dla powiatu krasnostawskiego na dofinansowanie zadania pn. „*Rozbudowa drogi powiatowej Nr 3120L Zakręcie – Jaślików – Majdan Krzywski – Kolonia Krzywe od km 5+792 do km 8+232*” przekazany przy piśmie KPRM z dnia 21 czerwca 2022 r., znak: BPRM.RO.5031.218.2022.EP; opinia Ministra Infrastruktury z dnia 28 czerwca 2022 r., znak: DDP-5.453.11.2022. Na dzień rozpatrywania wniosku przez Ministerstwo Infrastruktury, inwestycja znajdowała się na liście rezerwowej zadań powiatowych rekomendowanych do dofinansowania z RFRD na ostatniej pozycji 17.
- 5) Wojewody Małopolskiego o przyznanie środków w wysokości 0,9 mln zł dla gminy Lipnica Wielka na dofinansowanie zadania pn. „*Podniesienie atrakcyjności turystycznej regionu oraz poprawa bezpieczeństwa na drogach lokalnych poprzez modernizację dróg w gminie Lipnica Wielka*” przekazany przy piśmie MFIPR z dnia 15 listopada 2022 r., znak: DRP-III.5320.117.2022.JL; opinia Ministra Infrastruktury z dnia 25 listopada 2022 r., znak: DDP-5.453.32.2022. W 2021 r. Gmina Lipnica Wielka złożyła wniosek o dofinansowanie projektu pn. „*Remont drogi gminnej K604605 w km od 0+000 do 0+175 w miejscowości Lipnica Wielka, Gmina Lipnica Wielka*” w ramach RFRD. W ramach ww. wniosku uwzględniono odcinek drogi do modernizacji, który został ujęty we wniosku o dofinansowanie ze środków pochodzących z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Na dzień rozpatrywania wniosku przez Ministerstwo Infrastruktury, inwestycja znajdowała się na liście rezerwowej zadań gminnych rekomendowanych do dofinansowania z RFRD na pozycji 54.
- 6) Wojewody Świętokrzyskiego o przyznanie środków w wysokości 0,3 mln zł z przeznaczeniem dla Gminy Tuczępy na dofinansowanie zadania pn. „*Modernizacja drogi wewnętrznej w gminie Tuczępy*” przekazany przy piśmie KPRM z dnia 20 sierpnia 2021 r., znak: BPRM.RO.5031.290.2021.AZ; opinia Ministra Infrastruktury z dnia 1 września 2021 r., znak: DDP-5.453.7.2021.
- 7) Wojewody Mazowieckiego o przyznanie środków w wysokości 6,8 mln zł dla powiatu węgrowskiego na dofinansowanie zadania pn. „*Przebudowa drogi powiatowej nr 4233W Miedzna – Wola Orzeszowska – granica powiatu*” przekazany przy piśmie KPRM z dnia 21 czerwca 2022 r., znak: BPRM.RO.5031.325.2022.EP; opinia Ministra Infrastruktury z dnia 7 lipca 2022 r., znak: DDP-5.453.13.2022.
- 8) Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o przyznanie środków w wysokości 2,5 mln zł dla gminy Miasta Rypin na dofinansowanie zadania pn. „*Budowa i przebudowa drogi gminnej ul. E. Orzeszkowej - połączenie z drogą gminną ul. Sportowa*” przekazany przy piśmie KPRM z dnia 27 czerwca 2023 r., znak: BPRM.RO.5031.555.2023; opinia Ministra Infrastruktury z dnia 7 lipca 2023 r., znak: DDP-5.453.33.2023.
- 9) Wojewody Łódzkiego o przyznanie środków w wysokości 5,5 mln zł dla gminy Inowłódz na dofinansowanie zadania pn. „*Kompleksowy remont zabytkowego mostu w Spale*” przekazany przy piśmie KPRM z dnia 4 lipca 2023 r., znak: BPRM.RO.5031.579.2023.EP; opinia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2023 r., znak: DDP-5.453.37.2023.
- 10) Wojewody Małopolskiego o przyznanie środków w wysokości 50 000 zł dla Miasta i Gminy Skąła na dofinansowanie zadania pn. „*Remont drogi gminnej wewnętrznej w km 0+000 - 0+090 ul. Sportowa w m. Skąła, Gmina Skąła zlokalizowanej na dz. dr. nr ewid.3049/1*” przekazany przy piśmie KPRM z dnia 26 lipca 2023 r., znak: BPRM.RO.5031.606.2023.AWA; opinia Ministra Infrastruktury z dnia 8 sierpnia 2023 r., znak: DDP-5.453.42.2023.

zasadności realizacji inwestycji przy wsparciu z ogólnej rezerwy budżetowej resort analizuje pod kątem funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury transportu, a realizacja zadania przy udziale środków budżetowych w zaprezentowanej formie przyczynia się do poprawy stanu technicznego dróg samorządowych oraz poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. Wskazał, że pozytywna opinia Ministra Infrastruktury dla realizacji zadania nie może być utożsamiana ze zgodą na przekazanie środków rezerwy ogólnej na ten cel, ponieważ Minister Infrastruktury nie posiada takich kompetencji – decyzję w tym zakresie podejmuje Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów bądź Minister Finansów³¹. Poinformował również, że negatywna ocena dofinansowania zadania środkami rezerwy ogólnej oznaczałaby stwierdzenie, że realizacja zadania w przedstawionym kształcie jest zbyt duża i nie sprzyja poprawie stanu technicznego dróg samorządowych. W związku z powyższym Minister Infrastruktury w każdym przypadku uznał, że realizacja zadania jest zasadna i nie było podstaw, by zaopiniować zadanie negatywnie. Dodatkowo wskazał, że wnioski dotyczące uruchomienia środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa są przekazywane do KPRM przez wojewodów i to wojewoda jest obowiązany do dokonania oceny, czy istnieją przesłanki pozwalające na ubieganie się o taką dotację (np. zadanie ze względów formalnych nie może uzyskać dofinansowania z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg) bądź też o braku podstaw do wnioskowania do KPRM. Ponadto poinformował, że realizacja zadań dofinansowanych ze środków funduszu odbywa się w kolejnym roku kalendarzowym niż rok składania wniosku. Nie będąc zarządcą drogi samorządowej, Minister Infrastruktury nie posiada informacji o ewentualnym wystąpieniu okoliczności powodujących, że niezbędne jest jak najpilniejsze rozpoczęcie robót budowlanych np. z uwagi na wystąpienie nagłej, daleko idącej degradacji stanu technicznego drogi stanowiącej ważną arterię dla lokalnej społeczności. Dodatkowo wskazał, że Minister Infrastruktury popiera wszelkie działania dążące do poprawy stanu infrastruktury drogowej zarządzanej przez jednostki samorządu terytorialnego oraz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Zdaniem NIK, pozytywne opiniowanie przez Ministra Infrastruktury wniosków, które nie znajdowały się na listach zadań zatwierdzonych do dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg albo które znajdowały się na liście rezerwowej na odległych pozycjach, przyczyniło się do ich preferencyjnego traktowania względem wniosków, które w postępowaniu konkursowym otrzymały więcej punktów i które znajdowały się wyżej na liście rezerwowej. Akceptowanie praktyki polegającej na obchodzeniu kolejności na liście rezerwowej albo na dofinansowaniu wniosków z pominięciem trybu konkursowego, mimo że nie wystąpiły nadzwyczajne okoliczności, czyniło procedurę konkursową niezasadną, prowadząc do nierównego traktowania jednostek wnioskujących o środki z funduszu. NIK nie neguje zasadności dofinansowania wniosków, które zostały pozytywnie zaopiniowane przez Ministra Infrastruktury, jednak nie powinno to się odbywać z pominięciem wyników postępowania konkursowego, poza nadzwyczajnymi sytuacjami, które powinny zostać wskazane w opinii Ministra jako uzasadnienie dla finansowania środkami z rezerwy ogólnej. Ponadto w przypadku wniosków, które w ogóle nie zostały zgłoszone w naborze na dofinansowanie zadań drogowych z funduszu, chociaż do takiego dofinansowania się kwalifikowały, Minister Infrastruktury powinien wskazać w opinii, jako źródło finansowania, ten właśnie fundusz. Możliwość otrzymania dofinansowania z rezerwy ogólnej nie oznacza, że jednostki powinny występować o te środki z pominięciem standardowej ścieżki finansowania, którą

³¹ Zgodnie z art. 155 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych rezerwą ogólną dysponuje Rada Ministrów i Rada Ministrów może upoważnić, w drodze rozporządzenia, Prezesa Rady Ministrów lub Ministra Finansów do dysponowania rezerwą ogólną do wysokości określonych kwot.

w przypadku zadań drogowych stanowi dofinansowanie z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Minister Infrastruktury jako minister właściwy do spraw transportu powinien dbać o to, żeby dofinansowanie zadań drogowych było oparte na przejrzystych i równych zasadach, tak aby środki były przeznaczone na realizację najważniejszych zadań, wyłonionych w trybie konkursowym.

(akta kontroli: tom I str. 294-312 plik: 298, 349, 352; tom II str. 255-268; tom III str. 41-369; tom VII str. 268-287)

W latach 2020-2023 jednostki samorządu terytorialnego nie składały wniosków o środki z rezerwy ogólnej bezpośrednio do Ministra Infrastruktury.

(akta kontroli: tom III str. 41-45)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Brak jednolitych zasad opiniowania wniosków o środki z rezerwy ogólnej oraz niestosowanie co do zasady szerokich kryteriów oceny wniosków, w tym kryterium celowościowego.
2. Pozytywne opiniowanie wniosków na zadania, które nie znajdowały się na listach zadań zatwierdzonych do dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg i wobec których nie wystąpiły nadzwyczajne okoliczności uzasadniające ich pozakonkursowe finansowanie albo które znalazły się na dalszych miejscach na listach rezerwowych zadań powiatowych lub gminnych, co pozwalało na ominięcie kolejności na liście rezerwowej lub na pozyskanie środków na finansowanie zadania z pominięciem trybu konkursowego.

OCENA CZĄSTKOWA

Opinie Ministra Infrastruktury dotyczące wniosków o finansowanie zadań drogowych z rezerwy ogólnej odnosiły się do kwestii formalno-technicznych i ich zgodności z obowiązującymi przepisami, natomiast tylko w niektórych przypadkach Minister odniósł się do zasadności finansowania inwestycji z rezerwy ogólnej. Ponadto Minister Infrastruktury pozytywnie opiniował wnioski, które nie znajdowały się na listach zadań zatwierdzonych do dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg i wobec których nie wystąpiły nadzwyczajne okoliczności uzasadniające ich pozakonkursowe finansowanie albo które znalazły się na odległych pozycjach na listach rezerwowych zadań powiatowych lub gminnych do dofinansowania z tego funduszu. W Ministerstwie nie przyjęto jednolitych zasad opiniowania wniosków o środki z rezerwy ogólnej w zakresie odniesienia się do źródła finansowania danego zadania. W ocenie NIK stałym elementem opinii, oprócz odniesienia się do zagadnień formalno-technicznych, powinno być również odniesienie się do zasadności finansowania z proponowanego źródła (wskazanie na nadzwyczajne okoliczności), w tym wskazywanie Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg jako źródła finansowania w przypadku wniosków, które nie zostały zgłoszone w naborze na dofinansowanie zadań drogowych z funduszu. Opinia powinna zawierać również informację, czy dane zadanie zostało zgłoszone do dofinansowania w ramach środków z funduszu, a jeżeli tak, to wskazanie jego pozycji na liście.

IV. Wnioski

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

Wniosek

Opracowanie jednolitych zasad opiniowania wniosków o środki z rezerwy ogólnej, obejmujących szerokie kryteria oceny, w tym kryterium celowościowe oraz możliwość pozyskania środków z innych źródeł niż rezerwa ogólna.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 6 lutego 2024 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/