



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marek Opiola

KON. 411.003.01.2020

Pan Minister  
Mariusz Błaszczak  
Ministerstwo Obrony Narodowej  
Al. Niepodległości 218,  
00-911 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmiana wystąpienia w związku z uchwałą Nr 74/2020 z dnia 16 grudnia 2020 r.  
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

I/20/004 - Realizacja zadań obronnych finansowanych z dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej  
dla Funduszu Dróg Samorządowych

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Obrony Narodowej, Al. Niepodległości 218, 00-911 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Błaszczak, Minister Obrony Narodowej, od 9 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Procedowanie projektu ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych w zakresie zadań obronnych finansowanych z dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej.</li><li>2. Realizacja umowy o udzielanie w latach 2019-2027 dotacji celowej na rzecz Funduszu Dróg Samorządowych na finansowanie zadań obronnych.</li><li>3. Wskazywanie zadań obronnych rekomendowanych do sfinansowania ze środków Funduszu Dróg Samorządowych.</li><li>4. Udzielanie i rozliczanie dotacji celowych dla Funduszu Dróg Samorządowych.</li><li>5. Merytoryczny nadzór nad wykorzystaniem dotacji celowej udzielonej przez Ministra Obrony Narodowej dla Funduszu Dróg Samorządowych.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Obrony Narodowej
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Tomasz Lubański, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KON/45/2020 z 1 lipca 2020 r.</li><li>2. Rafał Przedmojski, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KON/46/2020 z 1 lipca 2020 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 1-4)

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba kontroli ocenia, że wprowadzony w ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych<sup>3</sup> (dalej: ustawa o FDS) mechanizm finansowania dróg wojewódzkich, dróg powiatowych lub dróg gminnych o znaczeniu obronnym, z dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej, umożliwia 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.

Ustawa o FDS zawiera jednak regulacje utrudniające realizację zadań obronnych z dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej, a przygotowywana obecnie 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 (dalej: Fundusz lub FDS).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia dotychczasową realizację zadań obronnych finansowanych z dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej dla Funduszu Dróg Samorządowych. Jest to dopiero początkowa faza realizacji zadań, polegająca na podpisaniu pierwszych umów i przygotowaniu inwestycji, stąd niewielka kwota zrealizowanych do tej pory wydatków. Środki pochodzące z dotacji Ministra Obrony Narodowej zostały wykorzystane wyłącznie na zadania dotyczące dróg o znaczeniu obronnym, a niewykorzystana kwota dotacji znajduje się na wyodrębnionym rachunku bankowym dedykowanym tym zadaniom.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Nowelizacja ustawy o drogach publicznych<sup>4</sup>, którą została wprowadzona definicja drogi znaczenia obronnego<sup>5</sup>, dała możliwość ujęcia w Programie Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych (PPPO) inwestycji, także na drogach samorządowych (w tym wojewódzkich, powiatowych, gminnych), które były drogami publicznymi o znaczeniu obronnym, tj. ujętymi w wykazie dróg znaczenia obronnego lub ich odcinków. W 2018 r. ujęto w PPPO cztery zadania na drogach samorządowych.

Ustawa o FDS, w której wskazano środki finansowe w postaci dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej, w wysokości 500 mln zł rocznie przez okres 2019-2027 (art. 5 ust. 1 pkt 2), daje możliwość budowy, przebudowy lub remontu dróg wojewódzkich, dróg powiatowych lub dróg gminnych o znaczeniu obronnym. Są to środki, które umożliwiają przeprowadzenie większej liczby inwestycji niż w czasie przed wprowadzeniem ustawy o FDS, tj. w grudniu 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia postanowienia *Umowy o udzielanie w latach 2019-2027 dotacji celowej na rzecz Funduszu Dróg Samorządowych na finansowanie zadań obronnych* (dalej: Umowa) między Ministrem Obrony Narodowej a Ministrem Infrastruktury (Dysponentem Funduszu), w zakresie: uzgadniania przez Szefostwo Transportu i Ruchu Wojsk – Centrum Koordynacji Ruchu Wojsk (dalej: STiRW-CKRW) szczegółowego opisu zadania oraz projektu budowlanego albo projektu zgłoszenia robót budowlanych dotyczących zadania

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

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1430.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 159), nowelizująca ustawę z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.) – art. 10 ust.3a.

<sup>5</sup> Droga o znaczeniu obronnym - 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 (art. 1 pkt 1).

obronnego, wraz z załącznikami, odnośnie jego zgodności ze szczegółowym opisem zadania; możliwości uczestniczenia przedstawicieli resortu obrony narodowej w kontrolach realizacji zadań obronnych; współpracy między pracownikami Ministerstwa Obrony Narodowej (Departamentu Strategii i Planowania Obronnego), STiRW-CKRW i Ministerstwa Infrastruktury (Departamentu Dróg Publicznych).

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak rozliczenia dotacji celowych udzielanych przez Ministra Obrony Narodowej Funduszowi Dróg Samorządowych.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>6</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Procedowanie projektu ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych w zakresie zadań obronnych finansowanych z dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej.**

Opis stanu faktycznego

Prace nad projektem ustawy o FDS w zakresie finansowania budowy, przebudowy lub remontu dróg wojewódzkich, dróg powiatowych lub dróg gminnych o znaczeniu obronnym, zwane dalej "zadaniami obronnymi" ze środków z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej, prowadzone były w II połowie 2018 r.

Projekt ustawy o FDS został przesłany do Stałego Komitetu Rady Ministrów w dniu 7 września 2018 r. W piśmie Ministra Infrastruktury do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów wskazano, że „ze względu na pilność projektu ustawy nie był on przedmiotem uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych”. Projekt ustawy z dnia 7 września 2018 r. w art. 5 ust. 1 pkt 2 stanowił, że środki Funduszu pochodzą z wpłat z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest MON, w wysokości 500 mln rocznie. Projekt ustawy (KRM-10-111-18) został przesłany do MON w dniu 10 września 2018 r. z terminem na zgłoszenie uwag do dnia 12 września 2018 r.

Dokument przewidziany był do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów w dniu 13 września 2018 r. Projekt w resorcie obrony narodowej podlegał opiniowaniu przez Departament Budżetowy, Sztab Generalny WP, Departament Infrastruktury, STiRW-CKRW, Departament Ochrony Informacji Niejawnych, Departament Strategii i Planowania Obronnego (dalej: DSiPO) oraz Departament Polityki Zbrojeniowej.

Komórki organizacyjne MON (Departament Infrastruktury, Departament Budżetowy, DSiPO oraz Sztab Generalny WP) zgłosiły uwagi do projektu, które nie zostały ostatecznie przedstawione w formie stanowiska do projektu.

Dyrektor DSiPO zgłosił do Departamentu Prawnego MON następującą uwagę:

„Zapisy:

*Art. 5 ust. 1. Środki Funduszu pochodzą z:*

*pkt 2) wpłat z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej, w wysokości 500 mln zł rocznie.*

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

*Art. 46 ust. 1. Maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na dofinansowanie Funduszu wynosi w roku: pkt od 2) 2019 do 10) 2027 - 1,6 mld zł.*

*Powyższe zapisy, nakładają na budżet MON coroczne wydatki w kwocie 500 mln zł (co stanowi 31,25% całego budżetu Funduszu), zaś w dziesięcioletnim okresie wydatkowania, MON wpłaci do kasy Funduszu 5 mld zł.*

*Biorąc pod uwagę zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów "Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych RP na lata 2017-2026", prognozowane wydatki na drogi o znaczeniu obronnym w latach 2019-2022 wynoszą w sumie około 190 mln zł. Tak znaczna zmiana wysokości kwot, wymaga akceptacji przez Departament Budżetowy MON.*

(akta kontroli str. 44)

Protokół ustaleń nr 45/2018 posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów (dalej: SKRM) w dniu 13 września 2018 r. zawiera wzmiankę, że uwagi dotyczące mechanizmu finansowego zostaną rozstrzygnięte w gronie ministrów konstytucyjnych, na odrębnym spotkaniu, w którym m.in. udział wezmą: Minister Infrastruktury, Minister Finansów, Minister Środowiska, Minister Obrony Narodowej, Przewodniczący SKRM oraz Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów ds. utworzenia i funkcjonowania Centrum Analiz Strategicznych. Z protokołu wynika również, że projekt nie został przyjęty na tym posiedzeniu.

W kolejnym projekcie ustawy z dnia 17 września 2018 r., sporządzonym po rozpatrzeniu zgłoszonych uwag, art. 5 ust. 1 pkt 2 stanowił nadal, że środki Funduszu pochodzą z wpłat z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest MON, w wysokości 500 mln zł rocznie.

Ponownie projekt (nowa wersja) był rozpatrywany przez SKRM w dniu 18 września 2018 r. Z protokołu ustaleń tego posiedzenia (załącznik nr 2) wynika, że przedstawiciel MON zgłosił ustną uwagę dotyczącą modyfikacji art. 5 ust. 1 pkt 2 projektu, poprzez dodanie zapisu, że wpłaty z części budżetowej, której dysponentem jest MON, będą dokonywane w wysokości zagwarantowanej w PPPO. Uwagę tę wyjaśniono w ten sposób, że uzasadnienie do projektu uzupełniono o informację, że wpłaty do budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej, będą ujęte w ramach ww. Programu. Samego przepisu art. 5 ust. 1 pkt 2 na skutek zgłoszenia uwagi nie zmieniono. Na tym posiedzeniu SKRM przyjął projekt.

W tym samym dniu, tj. 18 września 2018 r. projekt rozpatrzyła Rada Ministrów. Protokół z tego posiedzenia (załącznik nr 3) zawiera zapis, zgodnie z którym Rada Ministrów, po dyskusji, przyjęła projekt w wersji uzgodnionej na posiedzeniu oraz zobowiązała Ministra Infrastruktury do pilnego przedłożenia tekstu ostatecznego projektu ustawy, który będzie uwzględniał podjęte rozstrzygnięcia, w celu ich potwierdzenia w trybie obiegowym oraz zdecydowała o skierowaniu projektu ustawy do Sejmu RP po jego zatwierdzeniu, upoważniając Ministra Infrastruktury do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Następny projekt z dnia 21 września 2018 r. przedstawiony na Radę Ministrów (RM-10-138-18) w art. 5 ust. 1 pkt 2 stanowił, że środki Funduszu pochodzą z dotacji celowej z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej, w wysokości 500 mln zł rocznie. Projekt ustawy nie zawierał regulacji dotyczących terminów, trybu i zasad przekazywania i rozliczania dotacji celowych z części 29 - Obrona narodowa oraz części 39 – Transport.

W dniu 25 września 2018 r. do Departamentu Prawnego MON wpłynął z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM) tekst ostateczny projektu, uwzględniający

ustalenia Rady Ministrów z 18 września 2018 r. (ustalenia te nie zostały wówczas podane przez KPRM do wiadomości) z terminem do zgłoszenia ewentualnych uwag do dnia 25 września 2018 r. do godz. 14:00. Wersja ta, podobnie jak wcześniejsze, podlegała uzgodnieniom w resorcie obrony narodowej. Jeszcze w tym samym dniu (tj. 25 września 2018 r.) projekt wpłynął do Sejmu RP i został zarejestrowany jako druk nr 2859.

Na etapie procedowania projektu ustawy Ministerstwo Infrastruktury nie uzgadniało proponowanych regulacji dotyczących finansowania zadań obronnych z MON, a kwotę 500 mln wpłaty, a następnie dotacji celowej, Ministerstwo Infrastruktury ustaliło z Ministerstwem Finansów.

Do MON przesyłano jedynie oficjalne wersje projektu przeznaczone do rozpatrzenia na posiedzeniach SKRM i Rady Ministrów oraz protokoły ustaleń SKRM oraz Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 51-80)

Stwierzone  
nieprawidłowości

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

## **Projekt ustawy o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw.**

Opis stanu  
faktycznego

W dniu 11 września 2020 r. został skierowany do rozpatrzenia przez SKRM projekt ustawy o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 9 września 2020 r.

W zakresie związanym z finansowaniem zadań obronnych zaproponowano następujące zmiany:

„6) w art. 5:

a) w ust. 1 pkt 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„2) **wpłat** z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej, w wysokości nie mniejszej niż 500 mln zł rocznie;

3) **wpłat** z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu, w wysokości nie mniejszej niż 1,1 mld zł rocznie”.

Zmianę tę uzasadniono w następujący sposób:

„Zmiana brzmienia przepisów art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 zakłada modyfikację sposobu określenia źródeł finansowania Funduszu z części budżetu państwa, których dysponentami są odpowiednio Minister Obrony Narodowej oraz minister właściwy do spraw transportu. Zamiast dotacji celowych z budżetu państwa będą na rzecz Funduszu dokonywane wpłaty.

Powyższa zmiana wynika ze specyfiki zadań dofinansowanych i finansowanych z udziałem środków Funduszu, szczególnie tych, które mają charakter zadań wieloletnich. Omawiana zmiana pozwoli na uelastycznienie zasad przekazywania i rozliczania środków uzyskanych z budżetu państwa. Tym samym nie będzie konieczności rozliczania tych środków w cyklu rocznym, tak jak wymagają tego przepisy dotyczące dotacji celowych”.

„7) po art. 5 dodaje się art. 5a w brzmieniu:

*„Art. 5a. Wpłaty, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, nie stanowią dotacji w rozumieniu art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych”.*

Zmianę tę uzasadniono w następujący sposób:

*„Dodanie nowego art. 5a stanowi konsekwencję zmian proponowanych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy poprzez jednoznaczne przesądzenie, że środki pochodzące z wpłat z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu oraz części budżetowej, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej nie stanowią dotacji w rozumieniu art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.)”.*

*„21) w art. 39 w ust. 5 wyrazy <<przepisy art. 28 ust. 2–7>> zastępuje się wyrazami <<przepisy art. 28 ust. 2–6>>”.*

Zmianę tę uzasadniono w następujący sposób:

*„Zmiana brzmienia art. 39 ust. 5 ma na celu wyłączenie stosowania art. 28 ust. 7 do umów na zadania obronne. Stosowanie ww. przepisu, zgodnie z którym umowa wygasa z mocy prawa jeżeli wnioskodawca nie rozpocznie w terminie 30 dni od dnia jej zawarcia robót budowlanych albo postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadania objętego wnioskiem o dofinansowanie jest w tym przypadku pozbawione uzasadnienia. Zadania obronne podlegają bowiem finansowaniu ze środków Funduszu w pełnej wysokości, a więc łącznie z kosztami przygotowania inwestycji. Mamy tu więc do czynienia z innym stanem przygotowania inwestycji niż w przypadku zadań powiatowych i gminnych”.*

Dyrektor DSiPO zgłosił do Departamentu Prawnego MON następującą uwagę:

*„Z uwagi na nowe propozycje sformułowań dotyczące zobowiązań MON na rzecz FDS de facto zmianę ich wysokości - obecnie wysokość dotacji celowej wynosi 500 mln zł rocznie, natomiast projekt zakłada dokonywanie wpłat z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej, w wysokości nie mniejszej niż 500 mln zł rocznie (art. 1 pkt 6 <<w art. 5 ....>>) - sugeruję przeanalizowanie przez Departament Budżetowy MON projektu ustawy pod kątem skutków jej wdrożenia dla wydatków MON”.*

(akta kontroli str. 37)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że zaproponowana w projekcie nowelizacji ustawy o FDS zmiana brzmienia art. 39 ust. 5, jest celowa. W opinii NIK, niecelowa jest natomiast zmiana sposobu określenia źródeł finansowania Funduszu poprzez zastąpienie dotacji celowej wpłatą. Taka zmiana może ograniczyć wpływ Ministra Obrony Narodowej na kontrolę wydatkowania środków Funduszu. Minister Obrony Narodowej, po dokonaniu wpłaty, nie będzie miał wystarczających podstaw i narzędzi do kontroli wydatkowania środków Funduszu, które stanowią wydatki obronne, zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. O ile bowiem art. 7 ust. 2 ustawy o FDS uniemożliwia finansowanie zadań obronnych ze środków innych niż dotacja przekazana przez Ministra Obrony Narodowej, to nie zakazuje on wykorzystania tych środków na dofinansowanie innych zadań, czy też wypłatę wynagrodzenia Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Takie ograniczenie wynika tylko z umowy dotacyjnej. W przypadku zmiany dotacji celowej na wpłatę, nie będzie już umowy dotacyjnej, a zatem zniknie ograniczenie dotyczące zakazu finansowania ze środków pochodzących z części 29 – Obrona narodowa, zadań innych niż obronne.

OBSZAR

## **2. Realizacja umowy o udzielanie w latach 2019-2027 dotacji celowej na rzecz Funduszu Dróg Samorządowych na finansowanie zadań obronnych<sup>7</sup>.**

Opis stanu faktycznego

W dniu 18 lipca 2019 r. Minister Obrony Narodowej oraz Minister Infrastruktury (Dysponent Funduszu), zawarli umowę o udzielanie w latach 2019-2027 dotacji celowej na rzecz Funduszu Dróg Samorządowych na finansowanie zadań obronnych (dalej: Umowa).

W zawartej Umowie obowiązki Ministra Obrony Narodowej określono w sposób następujący:

1. Minister przekazuje w latach 2019-2027 dotację celową w wysokości 500.000.000,00 zł (słownie: pięćset milionów złotych) rocznie na rachunek bankowy Funduszu, w dwóch równych ratach każdego roku w terminach:
  - a. pierwsza rata do dnia 30 kwietnia, z zastrzeżeniem ust. 2,
  - b. druga rata do dnia 1 października.
2. W 2019 r. pierwszą ratę dotacji Minister przekaze w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie Umowy.

Ustalono, że Minister Obrony Narodowej przekazał dotacje celowe w wysokości po 250.000 tys. zł każda, w dniach:

- 30 lipca 2019 r.;
- 1 października 2019 r.;
- 29 kwietnia 2020 r.

3. Minister jest uprawniony do kontroli, w okresie obowiązywania Umowy, wysokości stanu środków Funduszu pochodzących z dotacji MON.

Ustalono, że Minister, a w jego imieniu działający Departament Budżetowy MON, nie prowadził dotychczas wyodrębnionej kontroli w zakresie wysokości stanu środków Funduszu pochodzących z dotacji MON. W opinii Departamentu Budżetowego MON, wdrożone rozwiązania zapewniają, że wydatkowanie środków z limitu wydatków obronnych jest właściwie monitorowane i weryfikowane przez MON.

W przygotowaniu realizacji zadań obronnych finansowanych z FDS brały udział głównie Departament Dróg Publicznych Ministerstwa Infrastruktury oraz STiRW-CKRW. Przedstawiciele DSiPO brali udział w 9 spotkaniach roboczych w 2019 r. oraz 5 w 2020 r. Spotkania te miały miejsce:

- 24 stycznia 2019 r. - organizator: Departament Dróg Publicznych MI;
- 28 stycznia 2019 r. - organizator: Departament Dróg Publicznych MI;
- 29 stycznia 2019 r. - organizator: Departament Dróg Publicznych MI;
- 13 lutego 2019 r. - organizator: STiRW-CKRW;
- 21 lutego 2019 r. - organizator: STiRW-CKRW;
- 5 marca 2019 r. - organizator: STiRW-CKRW;
- 7 marca 2019 r. - organizator: STiRW-CKRW;
- 18 marca 2019 r. - organizator: Wielkopolski Urząd Wojewódzki;

<sup>7</sup> Umowa zawarta w dniu 18 lipca 2019 r. pomiędzy Ministrem Infrastruktury (Dysponentem Funduszu) a Ministrem Obrony Narodowej.

- 20 sierpnia 2019 r. - organizator: Starostwo Powiatowe w Słupcy;
- 4 lutego 2020 r. - organizator: Departament Dróg Publicznych MI;
- 20 lutego 2020 r. - organizator: STiRW-CKRW;
- 25 lutego 2020 r. - organizator: Departament Dróg Publicznych MI;
- 15 września 2020 r. - organizator: Departament Dróg Publicznych MI;
- 17 września 2020 r. - organizator: Departament Dróg Publicznych MI.

(akta kontroli str. 39, 46-50)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Ministra Obrony Narodowej umowy o udzielanie w latach 2019-2027 dotacji celowej na rzecz FDS na finansowanie zadań obronnych, w tym terminowe przekazywanie środków. Na podkreślenie zasługuje bardzo dobra współpraca DSiPO oraz STiRW-CKRW z Departamentem Dróg Publicznych Ministerstwa Infrastruktury.

OBSZAR

### **3. Wskazywanie zadań obronnych rekomendowanych do sfinansowania ze środków Funduszu Dróg Samorządowych.**

Opis stanu  
faktycznego

W listopadzie 2018 r. w resorcie obrony narodowej określono sposób realizacji zadań wynikających z zapisów ustawy o *Funduszu Dróg Samorządowych*.

Szefostwo Transportu i Ruchu Wojsk - Centrum Koordynacji Ruchu Wojsk otrzymało zadanie wskazywania (corocznie do dnia 20 grudnia) odcinków dróg samorządowych o znaczeniu obronnym (wojewódzkich, powiatowych i gminnych) z oszacowanymi kosztami robót, planowanych do ujęcia w PPPO, które uzyskają finansowanie ze środków FDS, wraz z określeniem priorytetów z punktu widzenia potrzeb SZ i wojsk sojusznicznych.

Dyrektor Departamentu Strategii i Planowania Obronnego otrzymał zadanie przedłożenia do akceptacji Ministra Obrony Narodowej „Wykazu odcinków dróg samorządowych o znaczeniu obronnym finansowanych ze środków FDS”, przekazywanego (corocznie od dnia 1 do 31 stycznia) do zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów (RM), a także przekazania Ministrowi Infrastruktury (corocznie do dnia 31 marca) tego wykazu po jego zatwierdzeniu przez Prezesa RM.

(akta kontroli str. 41-43)

Minister Obrony Narodowej w dniu 16 stycznia 2019 r., tj. w ustawowym terminie, przekazał Prezesowi Rady Ministrów „Wykaz zadań obronnych rekomendowanych do sfinansowania ze środków finansowych Funduszu Dróg Samorządowych w 2019 r.”

Wykaz zawierał 50 zadań na łączną kwotę 500.000 tys. zł. Szacunkowy koszt inwestycji w 2019 r. poszczególnych zadań określony był na kwoty od 150 do 100.000 tys. zł.

Wraz z wykazem na 2019 r., w tym samym dniu, Minister Obrony Narodowej przekazał Prezesowi RM „Wykaz zadań obronnych rekomendowanych do sfinansowania ze środków finansowych Funduszu Dróg Samorządowych w 2020 r.”

Wykaz zawierał 50 tych samych zadań, co na 2019 r., na łączną kwotę 500.000 tys. zł. Szacunkowy koszt inwestycji w 2020 r. poszczególnych zadań określony był na kwoty od 600 do 86.889 tys. zł.

Minister Obrony Narodowej w dniu 29 stycznia 2019 r., tj. w ustawowym terminie przesłał ww. wykazy na 2019 r. i 2020 r. (zatwierdzone w dniu 22 stycznia 2019 r. przez Prezesa RM) do podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury.

(akta kontroli niejawne: DSiPO-Z-234/2020 DEWD RTD 1/2020/DSiPO, DSiPO-Z-235/2020 DEWD RTD 1/2020/DSiPO)

Wartość zadań obronnych wskazanych przez Ministra Obrony Narodowej do sfinansowania ze środków Funduszu w latach 2019-2020 (w łącznej kwocie 1.000.000 tys. zł) różniła się od wartości tych samych zadań oszacowanych przez Ministerstwo Infrastruktury (w kwocie 2.700.000 tys. zł).

Większość z przedstawionych przez MON, w ww. wykazach, zadań według wstępnych założeń była remontami. Zgodnie z art. 4 pkt 19 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o *drogach publicznych* remont drogi jest to wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym.

Przy założeniu wykonywania remontów na drogach o znaczeniu obronnym, w wielu przypadkach niespełnione zostałyby wymagania techniczne wyznaczone przez MON, takie jak:

- szerokość pasa ruchu - 3,50 m,
- dopuszczalny nacisk pojedynczej osi napędowej pojazdu na nawierzchnię jezdni - 115 kN,
- przejezdność na skrzyżowaniach, łukach poziomych - promień łuku nie mniej niż 25 m,
- wysokość skrajni drogi wynosząca nie mniej niż 4,60 m - dla drogi klasy Z i G, 4,70 m - dla drogi klasy GP<sup>8</sup>.

W związku z powyższym konieczna była zmiana zakresów rzeczowych dla wielu zadań, co miało wpływ na wartość szacowanych kosztów ich realizacji.

(akta kontroli str. 26-28)

Różnica między oszacowaną wartością podaną przez MON a wartością zadań podaną przez Ministerstwo Infrastruktury, wynikała m.in. z faktu, że MON w wykazach podawało koszt realizacji zadania, oszacowany przez zarządców dróg samorządowych, w latach 2019-2020, natomiast całkowita wartość zadania wskazana przez Ministerstwo Infrastruktury zawierała również koszt realizacji danego zadania po 2020 r. Ponadto w pierwotnych szacunkach, przyjętych na potrzeby opracowania wykazów, zarządcy dróg często zakładali remonty, ewentualnie przebudowy danych dróg. Zgodnie z art. 3 pkt. 7a i 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*<sup>9</sup> remont polega na odtworzeniu stanu pierwotnego, a przy przebudowie w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego.

Mając na uwadze fakt, że w większości przypadków wykonanie remontu lub przebudowy nie pozwoliłoby na zachowanie parametrów określonych we właściwych przepisach, należało zweryfikować nazwy i zakresy rzeczowe zadań rekomendowanych do sfinansowania ze środków FDS. Zmiany te oraz zwiększenie kilometrów (w przypadku niektórych zadań) pociągnęły za sobą wzrost kosztów poszczególnych inwestycji.

<sup>8</sup> Drogi klasy: Z (zbiorcze), G (główne) i GP (Główne ruchu przyspieszonego).

<sup>9</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1333.

W „Wykazie zadań obronnych rekomendowanych do sfinansowania ze środków finansowych Funduszu Dróg Samorządowych w 2021 r.” Ministerstwo Obrony Narodowej nie podało szacowanej wartości zadań.

DSiPO rozpatrywał w latach 2019-2020 łącznie 35 wniosków o realizację zadań obronnych finansowanych z FDS, z których 29 rozpatrzył pozytywnie, a 6 negatywnie. Pozytywne rozpatrzenie wniosku oznaczało podjęcie działań umożliwiających realizację wnioskowanych inwestycji w ramach zadań obronnych FDS. Większość składanych wniosków dotyczyła inwestycji na istniejących drogach o znaczeniu obronnym.

W latach 2018-2020 DSiPO rozpatrzył 95 wniosków o umieszczenie drogi w wykazach ujętych w zarządzeniach Ministra Infrastruktury, o których mowa w art. 4a ust. 2 ustawy o drogach publicznych, z których 26 zaopiniowano pozytywnie, a 69 negatywnie.

W jednym przypadku do wykazu w zarządzeniu Ministra Infrastruktury wpisano drogę powiatową, pomimo negatywnej opinii STiRW-CKRW. Dotyczyło to wniosku Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej o wpisanie drogi powiatowej 2328G do wykazu dróg o znaczeniu obronnym – jak podano we wniosku – z uwagi na fakt, że budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską jest priorytetową rządową inwestycją, wpływającą na poprawę bezpieczeństwa RP.

(akta kontroli str. 38-40)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie wskazywanie przez Ministra Obrony Narodowej zadań obronnych rekomendowanych do sfinansowania ze środków Funduszu Dróg Samorządowych. Izba pozytywnie ocenia również zaprzestanie podawania szacunkowej wartości zadań obronnych w wykazie. W ocenie Izby Ministerstwo Infrastruktury jest znacznie lepiej przygotowane do szacowania wartości zadań obronnych, zgodnie z wymaganiami wojska, niż zarządcy dróg samorządowych i rezygnacja z podawania wartości oszacowanej przez tych zarządców powoduje, że nie występują duże rozbieżności, sugerujące nieprawidłowości.

**OBSZAR**

#### **4. Udzielanie i rozliczanie dotacji celowych dla Funduszu Dróg Samorządowych.**

Opis stanu  
faktycznego

Minister Obrony Narodowej, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych, udzielił dotacji celowej na zadania obronne, wykonywane w ramach przygotowań obronnych państwa, ujęte w programach obronnych, w wysokości po 250.000 tys. zł każda, w dniach: 30 lipca 2019 r.; 1 października 2019 r. i 29 kwietnia 2020 r.

Udzielone dotacje, według stanu na dzień 24 września 2020 r. pozostawały nierozliczone.

(akta kontroli str. 34)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W trakcie kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 29 - Obrona narodowa oraz planu finansowego FMSZ” ustalono, że udzielona dotacja celowa dla Funduszu w kwocie 500 mln zł nie została rozliczona. Dyrektor Departamentu

Budżetowego MON (DB MON) potwierdził, że aktualne pozostaje stanowisko przekazane w trakcie kontroli pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 29 - Obrona narodowa oraz planu finansowego FMSZ” dotyczące nierozliczenia dotacji celowej. W trakcie kontroli budżetowej Dyrektor DB MON wyjaśnił, że dotacji w kwocie 500.000 tys. zł w 2019 r. nie rozliczono, gdyż dotacja ta podlega rozliczeniu w 2029 r. Zgodnie z zawartą umową Dysponent Funduszu ma przedstawić w terminie do dnia 30 kwietnia 2029 r. Ministrowi Obrony Narodowej informację o stopniu realizacji zadań obronnych sfinansowanych w okresie obowiązywania umowy. Informacja ta ma składać się z zestawienia zadań obronnych wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów dla każdego roku obowiązywania umowy, listy zakończonych i niezrealizowanych zadań obronnych oraz zestawienia środków Funduszu wydatkowanych i niewydatkowanych w okresie obowiązywania umowy.

(akta kontroli str. 12-25)

Zdaniem NIK, rozliczenie dotacji celowych z budżetu państwa dotyczy wykorzystania tych dotacji przez Fundusz, a nie realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Wykorzystanie dotacji przez Fundusz następuje w chwili dokonania wypłaty środków zgodnie z art. 11 ustawy o FDS. Rozliczenie dotacji celowej i zatwierdzenie tego rozliczenia dotyczyć może zatem wyłącznie jej wykorzystania przez Fundusz rozumianego w przedstawiony wyżej sposób i tylko w odniesieniu do środków, które przez Fundusz zostały wydatkowane (a więc nie zawsze wszystkich przekazanych w ramach dotacji, w roku budżetowym).

Wobec nieuchYLENIA obowiązku rozliczenia dotacji, winno ono następować co najmniej w każdym roku budżetowym (albo po każdej wypłacie pochodzących z dotacji środków Funduszu). Rozliczenie dotacji winno obejmować środki wydatkowane przez Fundusz na realizację zadań obronnych.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nierozliczenie dotacji celowych udzielonych przez Ministra Obrony Narodowej na rzecz Funduszu Dróg Samorządowych. W ocenie NIK, informacja uzyskana od Dysponenta Funduszu o wydatkowaniu środków z dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej, stanowi wystarczającą podstawę do rozliczenia dotacji.

#### OBSZAR

### **5. Merytoryczny nadzór nad wykorzystaniem dotacji celowej udzielonej przez Ministra Obrony Narodowej dla Funduszu Dróg Samorządowych.**

#### Opis stanu faktycznego

Ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych nie daje Ministrowi Obrony Narodowej uprawnień w zakresie nadzoru nad wykorzystaniem dotacji celowej udzielanej przez niego Funduszowi.

Ustawa nie daje też Ministrowi Obrony Narodowej uprawnień w zakresie kontroli sposobu i terminowości wykonywania zadań obronnych finansowanych z dotacji celowej udzielanej przez dysponenta części 29 – Obrona narodowa.

Zgodnie z art. 39 ust. 6 ustawy o FDS, kontrolę sposobu i terminowości wykonywania zadań obronnych, określoną w art. 31 ust. 1 i 2, wykonuje Minister Infrastruktury.

Minister Obrony Narodowej w Umowie z Dysponentem Funduszu zagwarantował sobie możliwość kontroli, w okresie obowiązywania Umowy, wysokości stanu środków Funduszu pochodzących z dotacji MON, a także możliwość uczestnictwa przedstawicieli Szefostwa Transportu i Ruchu Wojsk - Centrum Koordynacji Ruchu Wojsk w kontrolach prowadzonych przez Dysponenta Funduszu na podstawie art. 31 ust. 1 i 2, w związku z art. 39 ust. 6 ustawy o FDS.

Dotychczas Ministerstwo Infrastruktury nie przeprowadzało kontroli sposobu i terminowości wykonania zadań obronnych finansowanych z dotacji Ministra Obrony Narodowej. Kontrole takie przewidziane są na etapie realizacyjnym zadań obronnych.

Ponadto Dysponent Funduszu w terminie do dnia 31 marca każdego roku przedstawia Ministrowi Obrony Narodowej informację o stopniu realizacji zadań obronnych sfinansowanych w poprzednim roku ze środków Funduszu.

Informacja przedstawia odrębnie dla każdego zadania obronnego:

- a) postęp rzeczowy w realizacji tego zadania na dzień 31 grudnia poprzedniego roku;
- b) wysokość środków Funduszu:
  - wydatkowanych w poprzednim roku,
  - pozostających do wydatkowania w kolejnych latach,
  - na finansowanie tego zadania.

W dniu 25 marca 2020 r. Minister Infrastruktury przekazał Ministrowi Obrony Narodowej „Informację o stopniu realizacji zadań obronnych finansowanych ze środków Funduszu Dróg Samorządowych na dzień 31 grudnia 2019 r.”, w której wskazał, że w 2019 r. podpisano 19 umów o udzielenie finansowania ze środków Funduszu Dróg Samorządowych na łączną kwotę 1.089.518 tys. zł, a w 2019 r. wydatkowano na ten cel kwotę 13.074 tys. zł, tj. 1,2% wartości podpisanych umów.

Wydatkowanie kwoty 13.074 tys. zł stanowiącej jedynie 1,2% wartości podpisanych umów wynikało z faktu, że pierwsze umowy zostały podpisane dopiero we wrześniu 2019 r. i dotyczyły one zadań, które nie były przygotowane do realizacji. Większość płatności przewidziana jest na lata 2021-2022, a kwota 13.074 tys. zł wynika z przyjętego harmonogramu.

(akta kontroli str. 46-50)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

W związku z dotychczasowym brakiem kontroli sposobu i terminowości wykonania zadań, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny obszaru.

## IV. Uwagi i wnioski

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

- Uwagi NIK zwraca uwagę na niedostateczne uregulowanie kwestii rozliczeń dotacji celowych dysponentów części 29 – Obrona narodowa i części 39 – Transport udzielanych Funduszowi w zakresie określenia terminów, trybu i zasad przekazywania oraz rozliczania ww. dotacji celowych (w aktualnym stanie prawnym). Odpowiednie uregulowanie ww. kwestii mające na celu zapewnienie efektywnego monitorowania przez MON wydatkowania środków z limitu wydatków obronnych, będzie szczególnie celowe w przypadku zmiany formy przekazywania środków z budżetu państwa na rzecz FDS (zamiast dotacji celowych planowane są wpłaty), przewidzianej w projekcie ustawy nowelizującej ustawę o FDS.
- Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o rozliczenie części udzielonych dotacji celowych na rzecz Funduszu Dróg Samorządowych, która już została wykorzystana (13.074 tys. zł w 2019 r.), a także rozliczanie wykorzystanych dotacji po otrzymaniu stosownej informacji od Dysponenta Funduszu.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Pana Ministra, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się je 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  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 4 listopada 2020 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marek Opiola

.....  
podpis

Warszawa, dnia 30 grudnia 2020 r.

Dyrektor  
Departamentu Obrony Narodowej  
Marek Zająkała

WICEDYREKTOR  
Departamentu Obrony Narodowej  
podpis  
Ryszard Wojszewski

