

Fundusz Dróg Samorządowych sprawdził się jako narzędzie ułatwiające modernizację sieci dróg powiatowych i gminnych oraz poprawiające bezpieczeństwo ruchu na tych drogach. Jednak w sprawozdaniach budżetowych przygotowanych przez Ministerstwo Infrastruktury rzeczywiste przychody i koszty Funduszu nie były przedstawiane w sposób wiarygodny. Systemową barierą może okazać się, niezapewniający ciągłości oraz przejrzystości, mechanizm dofinansowywania dodatkowych zadań drogowych z rezerwy środków pozostającej w dyspozycji premiera.

NIK zwraca też uwagę, że zarządcy dróg powiatowych i gminnych zaniedbywali obowiązki rzetelnego ewidencjonowania i kontrolowania stanu technicznego dróg. Przy przygotowaniu inwestycji drogowych zdarzały się sytuacje, które mogą świadczyć o występowaniu zjawisk korupcyjnych.

Wg danych GUS sieć dróg publicznych zarządzanych przez gminy i powiaty na koniec 2019 r. wynosiła 376,1 tys. km (88,5% łącznej długości dróg publicznych w Polsce). Ponad 236,5 tys. km tych dróg (62,9%) stanowiły odcinki o najbardziej pożądanym, tzw. ulepszonych rodzajach nawierzchni, reszta zaś to odcinki o nawierzchni brukowej i tłuczniowej (5,8%) oraz gruntowej (31,3%).

W 2008 r. rząd uruchomił instrument pomocy rządu dla jednostek samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu problemów związanych z rozwojem i modernizacją sieci dróg powiatowych i gminnych. Zadanie to realizowano w ramach trzech programów wieloletnich: „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011”, „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój” oraz „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”, w ramach których finansowano inwestycje w lokalnej infrastrukturze drogowej.

Jednakże mimo systematycznej poprawy stan techniczny dróg lokalnych jest bardzo zróżnicowany i wciąż stanowi jeden z podstawowych czynników obniżających poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego. Według statystyk europejskich Polska **pod względem bezpieczeństwa na drogach notowana jest na jednym z ostatnich miejsc.**

W październiku 2018 r. odrębną ustawą został powołany Fundusz Dróg Samorządowych, pozwalający na dofinansowanie inwestycji realizowanych na drogach lokalnych począwszy od 2019 roku. Od 31 grudnia 2020 r. fundusz nosi nazwę Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg i umożliwia dofinansowanie także zadań obwodnicowych i miejskich, a środki Funduszu nie pochodzą już z dotacji celowej, ale z wpłat z budżetu państwa.

Fundusz Dróg Samorządowych ma się przyczynić do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego i standardu lokalnej sieci drogowej oraz zwiększyć atrakcyjność i dostępność terenów inwestycyjnych. Środki FDS na zadania powiatowe oraz gminne przyznawane są na zasadach konkursowych, na podstawie wniosków o dofinansowanie, składanych przez jednostki samorządu terytorialnego (jako zarządców dróg) w ramach każdego województwa. Organizacja naborów i ocena wniosków leżą po stronie wojewodów. Podczas oceny wniosków brany jest pod uwagę m.in. wpływ zadania na: zwiększenie dostępności transportowej jednostek administracyjnych, zapewnienie spójności sieci dróg publicznych, podnoszenie standardów technicznych dróg powiatowych i gminnych, poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego czy poprawę dostępności terenów inwestycyjnych. Ostateczne listy zadań do dofinansowania z FDS zatwierdza Prezes Rady Ministrów, z prawem dokonywania w nich zmian (w ramach rezerwy wynoszącej 5% planowanych wydatków Funduszu w danym roku). Wysokość dofinansowania zadań powiatowych i gminnych ze środków FDS nie może przekraczać 80% kosztów

realizacji zadania i jest uzależniona od dochodów własnych danej jst.

Dzięki Funduszowi Dróg Samorządowych (poprzez wykonanie dróg, skrzyżowań, chodników, ścieżek rowerowych, przejść dla pieszych itp.) **poprawiła się jakość sieci dróg lokalnych**, a tym samym bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz dostępność i atrakcyjność terenów inwestycyjnych. Oznacza to, że zakładane cele i efekty rzeczowe zadań dofinansowanych z FDS zostały osiągnięte. Jednak **ewidencja księgowa Funduszu** i sporządzane na jej podstawie okresowe sprawozdania budżetowe **nie przekazują rzetelnego obrazu finansów Funduszu**, istotnie go zniekształcając. **W sprawozdaniach wystąpiły wielomilionowe zawyżenia wielkości kosztów i zobowiązań**. Wykazane na koniec 2019 r. **koszty realizacji zadań FDS były wyższe o 16,1 % od kosztów ujętych w planie finansowym FDS**, z powodu nieprawidłowego ewidencjonowania umów wieloletnich (dla których nie zaistniało jeszcze zdarzenie rodzące obowiązek wypłaty po stronie dysponenta Funduszu). Ponadto dotacja z budżetu państwa (w kwocie 1 100 000,0 tys. zł) **została błędnie ujęta w planie finansowym FDS na rok 2019 jako należność** zamiast jako planowany i zrealizowany przychód Funduszu.

W 2020 r. nastąpiła zmiana prezentacji danych nt. realizacji planu finansowego FDS: koszty realizacji zadań wykazywano nie według rodzaju zadań (powiatowych i gminnych, mostowych, obronnych, własnych), jak w 2019 r., a w podziale na koszty inwestycyjne i koszty bieżące. **Niezgodności pojawiły się znów** – m.in. nadal w kosztach realizacji zadań wykazywano wartość umów wieloletnich, która dotyczyła przyszłych okresów. Na koniec III kwartału 2020 r. **nieprawidłowo wykazana wartość umów z tytułu projektów wieloletnich** wynosiła ponad 2 mld zł.

Wskutek nierzetelnego ujmowania danych w księgach rachunkowych FDS na koniec okresu sprawozdawczego **ujawniany był ujemny stan Funduszu i niedozwolone przekroczenie planu finansowego kosztów** – tymczasem zgodnie z ustawą o finansach publicznych koszty państwowego funduszu celowego mogą być pokrywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody.

Przyjęty w Ministerstwie i zalecony wojewodom **sposób ewidencjonowania w księgach rachunkowych i wykazywania danych dotyczących umów wieloletnich był błędny**. Ponadto, dysponent Funduszu nie ustanowił mechanizmów zapewniających prawidłowe i rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych. Nie zapewnił również, niezależnie od wskazanej wadliwości ustalonych zasad ewidencji zdarzeń FDS, jednolitości stosowania tych zasad przez wojewodów.

Minister Infrastruktury rzetelnie oceniał prawidłowość i terminowość wpływu środków na konto Funduszu, prawidłowo podzielił je pomiędzy województwa i zapewnił bieżące ich przekazywanie na rachunki wojewodów, stosownie do zgłaszanych potrzeb. Wyjątkiem był grudzień 2019 r., kiedy **środki przekazano z opóźnieniem** z powodu ich braku na rachunku Funduszu. Brak ten był spowodowany **bezpodstawnym (zdaniem NIK) zaleceniem Ministra, by wojewodowie do końca 2019 r. przekazali jst środki niezależnie od ich rzeczywistych potrzeb** wynikających z harmonogramów płatności na rzecz wykonawców zadań. Niedobór został pokryty poprzez sprzedaż skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 1,6 mld zł.

Minister **z opóźnieniem podejmował działania w celu wyegzekwowania zaległych wpłat do Funduszu** (od 57 do nawet 245 dni po terminie). Prowadzona przez niego **analiza prawidłowości przekazanych przez wojewodów list zadań** powiatowych i gminnych rekomendowanych do dofinansowania z FDS pomijała aspekt zgodności proponowanych kwot dofinansowania poszczególnych

zadań z ustawą o FDS. W rezultacie np. **jednej z gmin przyznano środki w kwocie zawyżonej prawie o 1 mln zł**. Ustalone nieprawidłowości wskazują, że dysponent Funduszu sprawował **nieskuteczną kontrolę wykorzystania środków FDS**.

NIK zwróciła uwagę na długotrwałe zatwierdzanie list zadań powiatowych i gminnych rekomendowanych do dofinansowania. **Całkowity okres procedowania list** od momentu przekazania do resortu pierwszej wersji listy przez wojewodów do ich zatwierdzenia przez Prezesa RM wynosił **nawet 161 dni, przy czym samo zatwierdzanie list przez Prezesa RM trwało od 17 do 117 dni**. W połączeniu z długim procesem zawierania umów (nawet ponad 100 dni) w wielu przypadkach opóźniało to rozpoczęcie zadań.

Zdaniem NIK opisany w ustawie o FDS sposób podziału środków przez wojewodów między zadania powiatowe i gminne nie uwzględnia m.in. faktu, że miasta na prawach powiatu są gminami wykonującymi zadania powiatu i mogą składać wnioski o dofinansowanie zarówno zadań gminnych, jak i powiatowych. **Ustawa nie precyzuje, czy w uzasadnionych przypadkach jest dozwolona zmiana pierwotnego podziału środków dokonanej przez wojewodów**.

Nabory wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych były **ogłaszane i prowadzone przez wojewodów na ogół w sposób zgodny z ustawą o FDS**, podobnie rzecz miała się z ocenami tych wniosków przez komisje powoływane przez wojewodów. W dwóch przypadkach **doszło jednak do zawyżenia poziomu dofinansowania zadań wskutek błędnego wyliczenia dochodu własnego na mieszkańca gminy** (zamiast dofinansowania w wysokości 60% wartości każdego zadania gminie przyznano dofinansowanie w wysokości 80%). W województwie lubuskim stwierdzono także przypadek zastosowania niedozwolonego ustawą kryterium „oceny strategicznej dokonywanej przez wojewodę”.

Objęte badaniem wnioski z reguły przygotowane były rzetelnie. W województwie mazowieckim zostało złożonych najwięcej wniosków niespełniających wymogów formalnych.

Część wojewodów nie dotrzymywała terminów określonych w ustawie o FDS i porozumieniu zawartym z Ministrem Infrastruktury, dotyczących m.in. doręczenia dysponentowi Funduszu list zadań rekomendowanych do dofinansowania, harmonogramów przekazywania środków, sprawozdań z realizacji zadań, a także zatwierdzania rozliczeń dofinansowania zadań.

W jednym z urzędów wojewódzkich kontrolerzy ujawnili przekroczenie o ponad 90 dni terminu oddania drogi do użytkowania, co w świetle ustawy oznacza **dofinansowanie wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem**.

Komisje bezzwłocznie informowały wnioskodawców o umieszczeniu ich zadań na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków FDS, jednak **z informacji tych nie wynikało, czy zadanie ujęto na liście podstawowej, czy rezerwowej, ani jaki był proponowany poziom dofinansowania**. Zdaniem NIK, takie informacje ułatwiłyby samorządom przygotowanie się do realizacji inwestycji.

Jeśli Prezes RM dodawał na liście nowe zadanie bądź zwiększał dofinansowanie, przyznawał dla danego województwa dodatkowe środki z rezerwy na pokrycie różnicy, ale **wyłącznie w bieżącym roku**. Gdy decyzja dotyczyła zadań wieloletnich, to w kolejnych latach realizacji tych zadań ich dofinansowanie nie pochodziło już z rezerwy premiera, ale z puli środków przyznanej przez dysponenta Funduszu dla

województwa. Powodowało to **zmniejszenie środków na dofinansowanie nowych zadań z kolejnych naborów**. Zmiany na listach zadań wynikały z wniosków jst składanych bezpośrednio do Prezesa RM, a także z autonomicznych decyzji premiera, w związku z czym dofinansowanie uzyskały także te zadania, które nie podlegały komisyjnej ocenie formalnej i merytorycznej. Zdaniem NIK, **praktyka przyznawania dofinansowania zadaniom pozakonkursowym po pierwsze, przeczy założeniom ustawy o FDS** (art. 23 warunkuje uzyskanie dofinansowania od złożenia do wojewody przez właściwego zarządcę drogi wniosku, który musi spełniać podstawowe wymogi formalne), **po drugie zaś, nieprzekazywanie wojewodom przez Prezesa RM uzasadnień dla wprowadzonych zmian skutkuje brakiem przejrzystości i jawności** procesu przyznawania tego dofinansowania i może budzić wątpliwości co do równego traktowania jst ubiegających się o dofinansowanie.

W 2019 r., mimo niewyczerpania przyznanej puli środków na dofinansowanie zadań, **żaden z kontrolowanych wojewodów nie ogłosił naborów uzupełniających**. Informacje o niewykorzystaniu środków pojawiły się pod koniec roku, wojewodowie nie mogli więc przeprowadzić dodatkowego naboru i dokonać oceny wniosków oraz zawrzeć umów o dofinansowanie przed końcem roku. Dlatego zdaniem NIK **listy zadań wskazanych do dofinansowania winny być zatwierdzane, a następnie umowy o dofinansowanie zawierane – w możliwie najszybszym terminie**.

Wojewodowie przekazywali Ministrowi Finansów wolne środki z subkont w zarządzanie terminowe lub w zarządzanie overnight. Wytyczne dysponenta Funduszu, zobowiązujące wojewodów do przekazania do jst w 2019 r. środków niezależnie od terminu płatności wykonawcom zadań, spowodowały, że **część przekazanych środków przez wiele miesięcy pozostawała niewykorzystana na kontach jst, które często były nieoprocentowane**. Zdaniem NIK, gospodarka finansowa i zarządzanie płynnością prowadzące do okresowych nadwyżek zasobów w stosunku do potrzeb **nie służą prawidłowej realizacji zasad gospodarowania środkami publicznymi**.

Kontrolerzy stwierdzili liczne **zaniedbania zarządców dróg w zakresie ewidencjonowania, tworzenia planów rozwoju sieci bądź finansowania inwestycji i remontów, a także oceny stanu technicznego dróg**. Zarządcy **nie przeprowadzali lub niewłaściwie dokumentowali przebieg kontroli okresowych stanu technicznego dróg i ich objazdów**. **Roczne informacje o sieci dróg publicznych** sporządzone w ośmiu z 20 skontrolowanych jst **zawierały nierzetelne dane**. Wynikało to m.in. z tego, że w części jst **stan zatrudnienia lub przygotowanie zawodowe pracowników w zakresie zarządzania siecią dróg samorządowych nie odpowiadały potrzebom jednostki i zakresowi realizowanych przez nią zadań**.

W jednej jednostce (Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu) opracowanie dokumentacji oraz nadzór inwestorski nad realizacją zadań inwestycyjnych, w tym dofinansowanych z FDS, **zlecane były podmiotom zewnętrznym** – pomimo wykwalifikowanego personelu własnego. Jednocześnie udzielano tego typu zamówień **z pominięciem prawa zamówień publicznych**. Przy tym dyrektor żywieckiego PZD – jako osoba fizyczna posiadająca stosowne uprawnienia budowlane – wielokrotnie wykonywał na rzecz jednej z firm czynności związane z realizacją w jej imieniu nadzoru inwestorskiego przy projektach drogowych gmin powiatu żywieckiego. W ocenie NIK, **może to świadczyć o występowaniu mechanizmów korupcyjnych i konflikcie interesów**.

W dwóch wnioskach o dofinansowanie zadań **Zarząd Powiatu w Żywcu podał nieprawdziwą informację uzasadniającą wymianę nawierzchni jezdni**, która zdaniem NIK była zbędnym rozszerzeniem zakresu robót budowlanych, wprowadzonym do wniosku, by zwiększyć szanse na pozyskanie dofinansowania z FDS. **NIK oceniła to jako działanie niegospodarne**.

Jst zazwyczaj prawidłowo realizowały zadania dofinansowane z FDS. W jednym wypadku kontrolerzy stwierdzili wiele nieprawidłowości polegających m.in. na **ustanowieniu inspektora nadzoru inwestorskiego dopiero po zgłoszeniu przez wykonawcę gotowości do odbioru wybudowanego odcinka drogi; na odbiorze tego zadania pomimo niezrealizowania zadania w pełni**; a także na oddaniu drogi do użytkowania 136 dni po terminie wskazanym w umowie o dofinansowanie. W trakcie kontroli wyszły na jaw jeszcze inne **nieprawidłowości wynikające z naruszenia postanowień umów zawartych przez jst z wykonawcami oraz umów o dofinansowanie**, dotyczące m.in. niewyegzekwowania dokumentów od wykonawców, naruszenia ustalonego terminu oddania dróg do użytkowania czy niepowiadomienia wojewody o zmianie zakresu rzeczowego zadania.

Wnioski

Wnioski systemowe do Prezesa RM, Ministra Infrastruktury i wojewodów

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

NIK wnioskuje o usprawnienie procesu:

- weryfikowania przez Ministra Infrastruktury list zadań rekomendowanych do dofinansowania, przekazanych przez wojewodów,
- zatwierdzania tych list przez Prezesa RM,
- zawierania przez wojewodów, na podstawie zatwierdzonych list, umów o dofinansowanie, aby w przypadku wystąpienia oszczędności lub rezygnacji z zadań powodujących niewykorzystanie przyznanej puli środków wojewoda mógł ogłosić nabór uzupełniający i przeprowadzić go z zachowaniem terminów określonych w ustawie o FDS oraz podpisać umowy z podmiotami w danym roku finansowym.

Wnioski de lege ferenda

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

- **art. 9 ust. 3 ustawy o FDS, polegającej na wyodrębnieniu w rezerwie limitu na zadania wieloletnie bądź wprowadzeniu w ustawie mechanizmu rekompensującego skutki dokonanych przez Prezesa RM zmian dofinansowania zadań wieloletnich.**
Aktualnie przyznawane środki z rezerwy pokrywają zwiększone dofinansowanie zadań wieloletnich jedynie w części przypadającej na pierwszy rok ich realizacji. W kolejnych latach cała kwota dofinansowania tych zadań pochodzi z puli środków przyznanej przez dysponenta Funduszu dla województwa, co powoduje zmniejszenie środków na dofinansowanie nowych zadań z kolejnych naborów;
- **art. 20 ust. 2 ustawy o FDS, polegającej na doprecyzowaniu, że liczba powiatów i gmin w województwie nie jest jedynym kryterium dla podziału przez wojewodę środków między zadania powiatowe i gminne.**
Obecnie kryterium podziału środków, wskazane w art. 20 ust. 2 ustawy o FDS, może budzić wątpliwości. Stwierdzenie, że „wojewoda dokonuje podziału środków między zadania powiatowe i zadania gminne, uwzględniając liczbę powiatów i gmin w województwie”, może być rozumiane

jako jedyne kryterium podziału środków finansowych. Jednak przyjęcie do podziału prostej proporcji liczby powiatów i gmin w województwie może prowadzić do podzielenia środków bez uwzględnienia rzeczywistych potrzeb inwestycyjnych na drogach samorządowych, wynikających zarówno ze zgłaszanych wniosków, jak i rzeczywistego stanu technicznego tych dróg. Jak wskazują wyniki kontroli, zasady podziału środków według kryterium określonego w art. 20 ust. 2 ustawy o FDS są niejasne, różnie interpretowane przez wojewodów, którzy przy podziale środków wzięli pod uwagę dodatkowe czynniki;

- **art. 23 ust. 4 i art. 24 ust. 2 ustawy o FDS, polegającej na wydłużeniu lub rezygnacji z podanych terminów pośrednich:**
 - **7-dniowego terminu na wezwanie wnioskodawców do uzupełnienia lub poprawienia wniosku,**
 - **30-dniowego terminu oceny merytorycznej wniosku, bez uszczerbku dla ostatecznego czteromiesięcznego terminu (liczonego od dnia ogłoszenia naboru) na przedstawienie ministrowi właściwemu do spraw transportu listy zadań rekomendowanych do dofinansowania.**

Zważywszy na fakt, że większość zarządców dróg stosuje praktykę składania wniosków w ostatnich dniach trwania naborów, rzetelna ocena dużej liczby wniosków, złożonych niemal jednocześnie, jest trudna do przeprowadzenia w terminach określonych w ustawie o FDS. Zdaniem NIK, zasadna jest zmiana powyższych przepisów w taki sposób, aby z jednej strony komisja miała czas na rzetelną ocenę złożonych wniosków, a z drugiej strony został dotrzymany termin przekazania przez wojewodę do Ministra list zadań rekomendowanych do dofinansowania, który w myśl art. 25 ust. 1 ustawy o FDS wynosi 4 miesiące od dnia ogłoszenia naboru;

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

Wnioski do Ministra Infrastruktury

Wnioski pokontrolne dotyczyły m.in.:

- sporządzania sprawozdań Funduszu w sposób zapewniający przedstawienie sytuacji finansowej FDS za dany okres sprawozdawczy rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym;
- niezwłocznego podejmowania działań w celu wyegzekwowania zaległości Funduszu;
- dokonywania pełnej analizy prawidłowości przekazywanych przez wojewodów list, o których mowa w art. 24 ust. 5 ustawy o FDS, zgodnie z art. 25 ust. 2 pkt 2 tej ustawy.

Wnioski do wojewodów

Wnioski pokontrolne dotyczyły m.in.:

- ustalania wysokości dofinansowania zadań ze środków Funduszu w sposób rzetelny, z należytą starannością oraz zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami;
- terminowego: rozpatrywania wniosków o dofinansowanie oraz przekazywania list zadań

rekomendowanych do dofinansowania środkami FDS Ministrowi Infrastruktury;

- zaniechania stosowania na etapie oceny wniosków niezgodnego z przepisami ustawy o FDS kryterium – oceny strategicznej wojewody;
- wdrożenia systemu nadzoru nad wykorzystaniem środków z FDS zapewniającego rzetelną i skuteczną weryfikację sposobu realizacji przez jst obowiązków dotyczących oddania dróg do użytkowania;
- ewidencjonowania w księgach rachunkowych urzędu wszystkich zdarzeń dotyczących FDS.

Wnioski do kierowników jst oraz ich jednostek organizacyjnych

Wnioski pokontrolne dotyczyły m.in.:

- opracowania projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg stosownie do wymogów ustawy o drogach publicznych;
- prowadzenia ewidencji dróg w sposób rzetelny oraz odpowiadający przepisom rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg;
- przeprowadzania kontroli okresowych stanu technicznego dróg;
- przestrzegania zasad nadzoru nad realizowanymi inwestycjami, w tym właściwego dokumentowania tych czynności.

Źródło: NIK