



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KAP.410.005.01.2020

**Pan
Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury**

**Ministerstwo Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

PI/20/005 Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury, ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury, od 16 listopada 2015 r. (akta kontroli str. 11-12)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja planu finansowego Funduszu Dróg Samorządowych ¹ , w tym zadań dotyczących przyznania, rozdysponowania i kontroli wykorzystania środków z FDS.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. 15 stycznia 2021 r., z wykorzystaniem danych dotyczących wcześniejszych okresów.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	Edyta Jamiol, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/89/2020 z 5 października 2020 r. (akta kontroli str. 1)

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty, skrótowce i pojęcia oznaczają:

- ustawa o FDS – ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg³,
- ufp lub ustawa o finansach publicznych – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴,
- ustawa o rachunkowości – ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵,
- FDS lub Fundusz – Fundusz Dróg Samorządowych,
- MI lub Ministerstwo – Ministerstwo Infrastruktury,
- dysponent Funduszu – Minister Infrastruktury, minister właściwy do spraw transportu,
- Prezes RM – Prezes Rady Ministrów,
- jst – jednostka samorządu terytorialnego,
- Minister – Minister Infrastruktury, minister właściwy do spraw transportu,
- NFOŚiGW – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- PGLLP – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe,

¹ Na mocy art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2338), z dniem wejścia w życie tej ustawy (31 grudnia 2020 r.), zmieniona została nazwa funduszu z „Fundusz Dróg Samorządowych” na „Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg”. Z uwagi na fakt, iż w okresie objętym kontrolą NIK obowiązywała nazwa „Fundusz Dróg Samorządowych”, w dalszej części wystąpienia będzie stosowana nazwa „Fundusz Dróg Samorządowych”, a także skrót FDS lub Fundusz.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 (dalej: ustawa o NIK).

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1430, ze zm. Na mocy art. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw, z dniem wejścia w życie tej ustawy, zmieniony został tytuł ustawy z „ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych” na „ustawa o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg”. Z uwagi na fakt, iż w okresie objętym kontrolą nazwa ustawy brzmiała „ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych”, w dalszej części wystąpienia będzie stosowany skrót „ustawa o FDS”.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

- rozporządzenie w sprawie podziału środków FDS – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału środków Funduszu Dróg Samorządowych na dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i dróg gminnych na poszczególne województwa⁶,
- rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości – rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷,
- DBI – Departament Budżetu,
- DDP – Departament Dróg Publicznych,
- Porozumienie – *Porozumienie w sprawie określenia warunków dofinansowania z Funduszu Dróg Samorządowych zadań powiatowych i zadań gminnych oraz zadań mostowych*, zawarte pomiędzy Ministrem Infrastruktury a wojewodą,
- sprawozdanie Rb-33 – sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego,
- sprawozdanie Rb-40 – sprawozdanie z wykonania, określonego w ustawie budżetowej, planu finansowego państwowego funduszu celowego.

⁶ Dz. U. poz. 2477.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm.

II. Ocena ogólna⁸ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, działania podejmowane przez Ministra Infrastruktury jako dysponenta Funduszu Dróg Samorządowych oraz przekazane środki finansowe przyczyniły się do wsparcia realizacji zadań na drogach zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Minister Infrastruktury zgodnie z przepisami podzielił środki Funduszu pomiędzy województwa, natomiast nie ustrzegł się błędów w zakresie kontroli wykorzystania i ewidencjonowania tych środków.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą dysponent Funduszu terminowo informował wojewodów o przewidywanej wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań powiatowych oraz zadań gminnych w danym województwie, po podzieleniu środków zgodnie z rozporządzeniem w sprawie podziału środków FDS. Na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy o FDS prowadził analizę prawidłowości sporządzanych przez wojewodów list zadań powiatowych i zadań gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu, za wyjątkiem wynikającej z art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o FDS analizy zgodności proponowanych kwot dofinansowania poszczególnych zadań powiatowych oraz zadań gminnych z art. 14 tej ustawy. Stosownie do art. 25 ust. 4 ustawy o FDS niezwłocznie przedstawiał Prezesowi Rady Ministrów do zatwierdzenia listy zadań powiatowych i zadań gminnych jednocześnie dla wszystkich województw.

Dysponent Funduszu dokonywał rzetelnej oceny prawidłowości i terminowości wpływu środków będących przychodami Funduszu. Jednak w przypadku 18 z 20 badanych spraw działania zmierzające do wyegzekwowania zaległości wpłat z zysku od jednoosobowych spółek Skarbu Państwa zostały podjęte od 57 do 245 dni po terminie na dokonanie tych wpłat, określonym w art. 5 ust. 4 ustawy o FDS.

Z reguły dysponent Funduszu przekazywał wojewodom⁹ środki z FDS na dofinansowanie zadań powiatowych i zadań gminnych stosownie do składanych przez nich zapotrzebowań. Stwierdzone przypadki opóźnień w przekazywaniu środków w grudniu 2019 r. wynikały z braku środków na rachunku FDS.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sposób ujmowania danych w sporządzanych w MI sprawozdaniach budżetowych dysponenta Funduszu, który nie odzwierciedlał rzeczywistego obrazu przychodów i kosztów Funduszu, a także stanu Funduszu na początek i koniec okresu sprawozdawczego oraz brak mechanizmów zapewniających prawidłowość i rzetelność tych sprawozdań.

Stwierdzono w tym obszarze m.in.:

- nieprawidłowe wykazanie w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 za III kwartał 2020 r. zwrotów niewykorzystanych środków otrzymanych na realizację zadań Funduszu przez jst, przez co zawyżono w tych sprawozdaniach kwotę przychodów, jak również kwotę kosztów o 74 462,6 tys. zł,
- niezgodne z art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości ewidencjonowanie w księgach rachunkowych kosztów umów wieloletnich, a nie kosztów realizacji zadań faktycznie poniesionych w danym okresie sprawozdawczym, a także niezgodne z § 12 załącznika Nr 34 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości¹⁰ ujmowanie tych kosztów w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 za IV kwartał 2019 r. i III kwartał 2020 r.,

⁸ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁹ Kontrolą objęto pięć urzędów wojewódzkich: lubuski, mazowiecki, opolski, śląski i wielkopolski.

¹⁰ Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa, Rozdział 7 Sprawozdanie Rb-33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego; pkt 8.

- wykazanie w sprawozdaniu Rb-40 za IV kwartał 2019 r. danych o środkach z FDS wykorzystanych w 2019 r. na zadania powiatowe i gminne w kwocie wyższej o 20 770,8 tys. zł niż wartość tych środków wskazana w *Sprawozdaniu z realizacji zadań, na które zostało udzielone dofinansowanie za środków Funduszu Dróg Samorządowych w 2019 roku*,
- nieprawidłowe ujęcie w planie finansowym FDS na rok 2019 dotacji celowej z budżetu państwa w wysokości 1 100 000,0 tys. zł jako należność Funduszu, zamiast jako planowany przychód Funduszu,
- przyjęcie kwartalnych informacji i rozliczeń od wojewodów, mimo że w trzech przypadkach nie zawierały one oświadczeń o zgodności danych w nich zawartych z ewidencją księgową, co było niezgodne z § 5 pkt 1 Porozumienia, a także z pkt 4 rozdz. VI. *Sprawozdawczość budżetowa* załącznika do zarządzenia nr 20 Ministra Infrastruktury w sprawie zasad rachunkowości¹¹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Działania dysponenta FDS na rzecz realizacji planu finansowego Funduszu

Opis stanu faktycznego

1. Realizacja planu finansowego Funduszu Dróg Samorządowych

1.1. W Planie finansowym FDS na rok 2019 stan środków na początek 2019 r. zaplanowano w kwocie 1 450 051,0 tys. zł (w tym 1 100 000,0 tys. zł dotacji z budżetu państwa ujęte nieprawidłowo jako należność zamiast jako planowany przychód Funduszu – szczegółowy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*), łączne przychody w kwocie 4 616 590,0 tys. zł, a łączne koszty realizacji zadań (w całości wynikających z ustawy o FDS) – 5 016 630,0 tys. zł.

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

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

Koszty realizacji zadań FDS (wg sprawozdania Rb-40 za IV kwartał 2019 r.) wyniosły 5 825 109,4 tys. zł (w tym 1 957 964,0 tys. zł to nieprawidłowo wykazana wartość umów z tytułu projektów wieloletnich¹²). Były one wyższe o 808 479,4 tys. zł, tj. o 16,1% od kosztów ujętych w planie finansowym FDS – szczegółowy opis

¹¹ Zarządzenie nr 20 Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2020 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości dysponenta części 26 i 39, dysponenta Funduszu Dróg Samorządowych oraz dysponenta Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w Ministerstwie Infrastruktury (Dz. Urz. MI poz. 36). Zgodnie z § 3 tego zarządzenia, wchodziło ono w życie z dniem ogłoszenia, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2020 r.

¹² Koszty i wydatki z tytułu tych umów poniesione będą w latach przyszłych, za prace, które wykonane zostaną również w kolejnych latach.

w części *Stwierdzone nieprawidłowości*. Koszty inwestycyjne dofinansowania budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i gminnych stanowiły 81,3% łącznych kosztów (4 735 581,8 tys. zł¹³, w tym 65 269,5 tys. zł środki rozdysponowane przez Prezesa RM na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o FDS z rezerwy Prezesa RM). Koszty inwestycyjne finansowania budowy, przebudowy lub remontu dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych o znaczeniu obronnym wyniosły 1 089 518,0 tys. zł¹⁴, tj. prawie 18,7% łącznych kosztów. Koszty własne zrealizowano w kwocie 9,6 tys. zł (24,0%).

(akta kontroli str. 57-64; 92-97; 121, 130, 1231-1233)

W Planie finansowym FDS na rok 2020 po zmianach ujęto: stan Funduszu na początek 2020 r. w łącznej kwocie minus 1 049 989,0 tys. zł, przychody w kwocie 7 054 000,0 tys. zł (z tego: dotacje celowe z budżetu państwa 5 400 000,0 tys. zł¹⁵, wpłaty od jednostek w kwocie 1 636 000,0 tys. zł¹⁶, odsetki w kwocie 18 000,0 tys. zł). W uzgodnionym *Planie finansowym Funduszu Dróg Samorządowych na rok 2020*¹⁷ wykazano łączne koszty:

- w układzie kasowym w wysokości 3 253 991,0 tys. zł, w tym: 2 713 225,0 tys. zł *wydatki inwestycyjne*, 540 725,0 tys. zł *środki na realizację zadań bieżących przekazane innym podmiotom*, 41,0 tys. zł *wydatki bieżące (własne)*;
- w układzie memoriałowym w wysokości 7 203 991,0 tys. zł, w tym: 6 663 225,0 tys. zł *wydatki inwestycyjne*, 540 725,0 tys. zł *środki na realizację zadań bieżących przekazane innym podmiotom*, 41,0 tys. zł *wydatki bieżące (własne)*.

Koszty realizacji zadań zaplanowano (wg ustawy budżetowej¹⁸) w kwocie 7 203 991,0 tys. zł, w tym: *koszty inwestycyjne* – 6 663 225,0 tys. zł, *środki na realizację zadań bieżących przekazane innym podmiotom* – 540 725,0 tys. zł, *koszty własne* – 41,0 tys. zł.

Wg sprawozdania Rb-40 za III kwartał (stan na 30 września 2020 r.) przychody Funduszu wyniosły 2 916 196,6 tys. zł, tj. 89,6% planowanych w ustawie budżetowej, z tego:

- 1 600 000,0 tys. zł dotacje celowe z budżetu państwa¹⁹ (100% planowanych),
- 1 306 336,9 tys. zł wpłaty od jednostek na państwowy fundusz celowy (79,8% planowanych),
- 9 859,7 tys. zł pozostałe przychody (odsetki) (54,8% planowanych).

Koszty realizacji zadań wyniosły 2 874 694,6 tys. zł (w tym 2 038 769,6 tys. zł to nieprawidłowo wykazana wartość umów z tytułu projektów wieloletnich – szczegółowy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*), tj. 39,9% kwoty zaplanowanej (7 203 991,0 tys. zł). Koszty inwestycyjne²⁰ (stanowiące w strukturze kosztów FDS 94,2%) zrealizowano w kwocie 2 707 886,8 tys. zł, tj. 40,6% kwoty zaplanowanej (6 663 225,0 tys. zł), a koszty bieżące²¹ (5,8% w strukturze kosztów) w kwocie 166 806,9 tys. zł, tj. 30,8% kwoty zaplanowanej (540 725,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 65-84; 98-102; 130; 1231-1233)

¹³ W tym 881 520,0 tys. zł zobowiązania z tytułu projektów wieloletnich.

¹⁴ W tym 1 076 444,0 tys. zł zobowiązania z tytułu projektów wieloletnich.

¹⁵ 3 800 000,0 tys. zł – dotacja celowa z budżetu państwa z części budżetowej 39, 500 000,0 tys. zł – dotacja celowa z budżetu państwa, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej.

¹⁶ 1 400 000,0 tys. zł wpłaty NFOŚiGW, 157 000,0 tys. zł wpłaty Dyrekcji Generalnej PGLLP, 79 000,0 tys. zł wpłaty spółek Skarbu Państwa. W Planie na 2020 r. poszczególne źródła przychodów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3-6 ustawy o FDS zostały skumulowane w jednej pozycji, co wynikało z układu projektu planu funduszu celowego stanowiącego formularz PCF.

¹⁷ Pismo Ministra Infrastruktury do Ministra Finansów znak sprawy: DDP-5.4520.259.2019 z dnia 19 lipca 2019 r.

¹⁸ Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.).

¹⁹ 1 100 000,0 tys. zł dotacja celowa z budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu, 500 000,0 tys. zł dotacja celowa z budżetu państwa, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej.

²⁰ Środki przekazane innym podmiotom na inwestycje.

²¹ Środki na realizację zadań bieżących przekazane innym podmiotom.

1.2. Plan finansowy Funduszu na rok 2019 został zmieniony w trakcie roku jeden raz, przy uwzględnieniu wymogów wynikających z art. 29 ust. 9-11 ufp i uzgodniony z Ministrem Finansów 21 listopada 2019 r.²².

W planie finansowym FDS na rok 2020 (w związku z nowelizacją ustawy o FDS²³, w której m.in. zwiększono do 5,4 mld zł maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na dofinansowanie FDS) zwiększono o 3,8 mld zł przychody z dotacji z budżetu państwa²⁴, a także usunięto ze *Stanu funduszu na początek roku* błędnie wykazane zobowiązania z tytułu skarbowych papierów wartościowych na kwotę 1 050 000,0 tys. zł. Zmieniony plan finansowy FDS na rok 2020 został uzgodniony z Ministrem Finansów 22 grudnia 2020 r.

Zastępca dyrektora DDP²⁵ wyjaśniła, że kwota dodatkowych środków w wysokości 3,8 mld zł zostanie przeznaczona na realizację zadań w 2021 r.

(akta kontroli str. 57-091; 1212-1217, 1255- 1289 plik 008)

1.3. Dysponent Funduszu kierował do podmiotów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, 4 i 5 ustawy o FDS, pisma o przedłożenie prognoz wpłat, przychodów i zysków na lata 2019, 2020 i 2021²⁶. W lutym 2019 r. przekazał tym podmiotom informację o nr konta bankowego FDS²⁷, a w maju 2019 r. zwrócił się do Prezesa RM oraz ministrów o poinformowanie nadzorowanych przez nich spółek o konieczności dokonania wpłat na FDS z tytułu zysków osiągniętych w 2018 r.²⁸.

Kontrolę prawidłowości wpłat prowadzono w MI m.in. w następujący sposób:

- w przypadku NFOŚiGW, który zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o FDS dokonuje wpłat w formie równych rat kwartalnych, poprzez monitorowanie wpływów na rachunek bankowy FDS,
- w przypadku PGLLP, który przedłożył prognozy wpłaty na rok 2019 i 2020 stanowiącej 2% osiągniętego przychodu ze sprzedaży drewna, poprzez weryfikację prognoz a następnie analizy wysokości wpłat,
- w przypadku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa wysokość wpłat oceniana była na podstawie informacji o wysokości zysku tych spółek pozyskiwanych przez dysponenta Funduszu z właściwych miejscowo urzędów skarbowych, a także z dostępnych rejestrów Ministerstwa Sprawiedliwości (eKRS²⁹) oraz bezpośrednio od spółek.

(akta kontroli str. 48-56; 362-366; 488-863; 1089; 1180)

1.4. Należności Funduszu (wg sprawozdania Rb-40) na koniec 2019 r. wynosiły 7 220,6 tys. zł, a na 30 września 2020 r. – 7 457,2 tys. zł. Zaległości z tytułu wpłat z zysku (7,5% po opodatkowaniu podatkiem dochodowym) przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (zaległości egzekwowane przez MI) wynosiły na dzień 31 grudnia 2019 r. – 2 304,2 tys. zł i wzrosły wg stanu na 30 września 2020 r. o 214,3% do 7 241,9 tys. zł. Wzrost zaległości spowodowany był głównie zaległością dot. zysku z 2019 r. jednej ze spółek w wysokości 4 328,9 tys. zł.

²² Pismo nr DDP-5.4520.335.2019 z 21 listopada 2019 r.

²³ Zmiana wprowadzona art. 11 pkt. 2 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1747). Zgodnie z dodanym art. 42a ustawy o FDS w roku 2020 w planie finansowym Funduszu mogły być dokonywane zmiany, mimo niespełnienia wymogów określonych w art. 29 ust. 9-12 ufp.

²⁴ W uzasadnieniu do zmiany ustawy (Druk nr 590) podano, że celem pobudzenia i dalszego utrzymania dynamicznego rozwoju gospodarczego kraju zasadne jest zwiększenie w 2020 r. strumienia środków z budżetu państwa do Funduszu w wysokości: 2,7 mld zł na realizację nowych zadań inwestycyjnych, 1,1 mld zł na realizację zadań gminnych i powiatowych (kwota 1,1 mld zł jest przyspieszonym zasileniem Funduszu, wcześniej planowanym na rok 2021).

²⁵ Zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 12 i 13 Regulaminu wewnętrznego DDP zadaniem departamentu było m.in. *prowadzenie spraw związanych z finansowaniem lub dofinansowaniem zadań na drogach zarządzanych przez organy samorządu terytorialnego z Funduszu Dróg Samorządowych oraz obsługa Funduszu Dróg Samorządowych, z zastrzeżeniem zadań księgowych realizowanych przez DBl.*

²⁶ Pisma: nr DDP-5.4520.283.2018JT.1 z 27 października 2018 r., DDP-5.4520.18.2019 z 15 marca 2019 r. oraz nr DDP-5.4520.185.2020 z 15 marca 2020 r.

²⁷ Pismo nr DDP-5.4520.18.2019 z 15 lutego 2019 r.

²⁸ Pismo nr DDP-5.4520.18.2019 z 11 maja 2019 r.

²⁹ Elektroniczny Krajowy Rejestr Sądowy.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wysokości i/lub terminowości wpłat dokonywanych na rzecz FDS, dysponent Funduszu podejmował działania w celu wyegzekwowania tych należności. Zaległości z tytułu wpłat z zysku spółek za rok 2018 (wg stanu na 31 grudnia 2019 r.) wpłynęły w 2020 r. w całości lub w części w przypadku dziewięciu z 21 spółek, w tym w sześciu przypadkach w związku z podjętymi działaniami upominawczymi. Do 22 listopada 2020 r. nie wpłynęły pozostałe zaległości wpłat z zysku za rok 2018, w tym zaległości objęte badaniem kontrolnym. Wg stanu na 30 września 2020 r. zaległości z tytułu wpłaty z zysku roku 2018 posiadało 17 spółek, a zaległości za rok 2019 – 22 spółki. Do 22 listopada 2020 r. żadna z 11 badanych zaległości z zysku z roku 2019 nie wpłynęła na konto FDS. Kontrola 20 wybranych zaległości FDS od jednoosobowych spółek Skarbu Państwa wykazała, że w przypadku braku należnej wpłaty na Fundusz jego dysponent kierował pisma (upomnienia), a następnie – w przypadku braku wpłaty – postanowienia o wszczęciu z urzędu wobec spółki postępowania w sprawie określenia wysokości zobowiązania do dokonania wpłaty na FDS (na podstawie art. 21 §3 i art. 165 §2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³⁰). W przypadku 18 z 20 badanych zaległości działania te nie były podejmowane bezzwłocznie (szczegółowo opisano w części *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 122-127, 957-1151, 1164-1182, 1216; 1173-1176)

1.5. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o FDS, Funduszowi mogą być przekazane skarbowe papiery wartościowe na dofinansowanie jego zadań. Łączna wartość nominalna zobowiązań z tytułu wyemitowania papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty 2,8 mld zł w okresie do 2028 r. (art. 6 ust. 2 ustawy o FDS).

Dysponent Funduszu 4 grudnia 2019 r. zwrócił się do Ministra Finansów z wnioskiem o przekazanie na rzecz FDS skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 1,6 mld zł³¹ (tj. 57,1% kwoty ujętej w planie finansowym Funduszu wynoszącej 2,8 mld zł). Wartość ustalono na podstawie zebranych od wojewodów zapotrzebowań na środki, z których wynikało, że kwota zobowiązań do zapłaty w grudniu 2019 r. przekroczy kwotę na rachunku Funduszu o 1,529 mld zł. Minister Finansów wyraził zgodę na rozporządzenie przez dysponenta Funduszu skarbowymi papierami wartościowymi, przekazanymi nieodpłatnie 18 grudnia 2019 r. we wnioskowanej kwocie na rachunek prowadzony w Banku Gospodarstwa Krajowego³². Ze sprzedaży wszystkich otrzymanych obligacji³³ uzyskano 1 533 550,0 tys. zł, które przekazano wojewodom na zapłatę zobowiązań FDS. Ze środków przekazanych z FDS w roku 2019 wojewodowie zwrócili łącznie 130 157,4 tys. zł (3,2% środków przekazanych).

Dyrektor DBI³⁴ wyjaśnił, że z uwagi na fakt, że przekazane środki nie są w żaden sposób oznaczone, z którego źródła przychodów pochodzą, nie można stwierdzić jaki jest udział środków pochodzących z obligacji w ogólnej kwocie środków zwróconych przez wojewodów.

(akta kontroli str. 47; 365-367; 1212-1217; 1255-1289 pliki: 332-336)

Dysponent Funduszu w piśmie skierowanym do wojewodów³⁵ przypomniał, że środki ujęte w Planie finansowym Funduszu na rok 2019 należy przekazać jednostkom samorządu terytorialnego do 31 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 1255-1289 plik 023)

³⁰ Dz. U. z 2020 poz. 1325, ze zm.

³¹ Pismo DDP-5.4520.400.2019.

³² Pismo znak: PG3.659.2.2019 z dnia 20 grudnia 2019 r.

³³ Obligacje były emitowane z dyskontem od ich wartości nominalnej. Wartość nominalna jednej obligacji wynosiła 1,0 tys. zł. Wykup obligacji zaplanowano na 25 lipca 2022 r. według ich ceny nominalnej (zgodnie z Listem emisyjnym nr 92/2019 Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie emisji obligacji zerokuponowych o terminie wykupu w dniu 25 lipca 2022 r. przeznaczonych dla Funduszu Dróg Samorządowych.

³⁴ Zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 11 Regulaminu wewnętrznego DBI zadaniem departamentu była *obsługa finansowa i księgową państwowych funduszy celowych*, w tym Funduszu Dróg Samorządowych.

³⁵ Pismo DDP-5.4520.329.2019 z dnia 10 września 2019 r.

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

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

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

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

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

(akta kontroli str. 98-100; 1212-1218; 1231-1233; 1255-1289 plik 004)

1.7. Zgodnie z § 3 ust. 6 Porozumienia z wojewodami, środki na dofinansowanie zadań FDS są przekazywane przez dysponenta Funduszu do 4 dnia roboczego każdego miesiąca kalendarzowego, do wysokości dostępnych środków. Kontrola przekazywania środków FDS w latach 2019-2020 (do września) dla pięciu województw³⁶ wykazała, że środki – za wyjątkiem grudnia 2019 r. i stycznia 2020 r. – przekazywane były terminowo. W grudniu 2019 r. środki do wszystkich pięciu województw przekazano w czterech transzach, tj. 6 grudnia (1 dzień roboczy po terminie wynikającym z § 3 ust. 6 Porozumienia), 23 grudnia (18 dni kalendarzowych po terminie) i po dwie transze 30 grudnia (25 dni kalendarzowych po terminie). Środki dla województwa mazowieckiego na styczeń 2020 r. przekazano 10 stycznia, tj. 2 dni robocze po terminie. Przekazane w grudniu 2019 r. kwoty dla czterech województw były niższe niż kwoty wynikające z zapotrzebowań wojewodów³⁷. W 2020 r. wystąpiły trzy przypadki pomniejszenia transz o kwoty środków dostępnych na subkoncie wojewody (mazowieckie za sierpień o 304,0 tys. zł

³⁶ Kontrolą NIK nr P/20/005 objęto pięć urzędów wojewódzkich: lubuski, mazowiecki, opolski, śląski i wielkopolski.

³⁷ Lubuskie o 9 931,9 tys. zł mniej, mazowieckie o 30 725,8 tys. zł mniej, opolskie o 1 666,1 tys. zł mniej, śląskie o 18 188,6 tys. zł mniej.

mniej, opolskie za sierpień o 2 526,9 tys. zł mniej, a za wrzesień o 2 515,7 tys. zł mniej). W pozostałych badanych przypadkach dysponent Funduszu przekazywał środki w wysokości miesięcznych zapotrzebowań wojewodów.

Dyrektor DBI wyjaśnił, że w związku z faktem, że na początku grudnia 2019 roku na rachunku „głównym” FDS nie było dostępnych środków by zaspokoić potrzeby wojewodów w pełnej wysokości, kolejne transze przekazywane były po otrzymaniu funduszy ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych. Ostatecznie środki na miesiąc grudzień 2019 r. zostały przekazane do wojewodów zgodnie ze złożonymi harmonogramami przy uwzględnieniu zaktualizowanego zapotrzebowania na koniec grudnia 2019 roku. W przypadku wypłaty środków FDS na styczeń 2020 r. dla województwa mazowieckiego – przedmiotowa płatność została zrealizowana na podstawie zaktualizowanego harmonogramu przekazanego do MI w dniu 8 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 159-183; 864-956; 1192-1204; 1220-1229; 1249-1254, 1255-1289 pliki: 120-331, 337-367)

1.8. Zobowiązania Funduszu na koniec 2019 r. wyniosły 1 985 132,0 tys. zł i do 30 września 2020 r. wzrosły do 3 885 388,4 tys. zł (tj. o 95,7%). Zobowiązania z tytułu projektów wieloletnich dotyczących zadań obronnych wyniosły na koniec 2019 r. 1 076 443,9 tys. zł (54,2% wszystkich zobowiązań), a na koniec III kwartału 2020 r. – 1 846 618,8 tys. zł (47,5% wszystkich zobowiązań). Pozostałe zobowiązania z tytułu umów wieloletnich na dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i gminnych na koniec 2019 r. wyniosły 881 520,0 tys. zł (wykazane przez 15 urzędów wojewódzkich³⁸ – od 191,9 tys. zł w Podlaskim UW do 125 224,1 tys. zł w Łódzki UW), a na koniec III kwartału 2020 r. – 2 038 769,6 tys. zł (wykazane przez 16 UW – od 4 599,8 tys. zł w Podlaskim UW do 242 488,2 tys. zł w Lubelskim UW). Wzrost zobowiązań na koniec III kwartału 2020 r. w stosunku do końca roku 2019 nastąpił we wszystkich 16 urzędach wojewódzkich. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły zobowiązania przeterminowane.

Zastępca dyrektora DDP wyjaśniła, że wzrost zobowiązań wynika z zawarcia kolejnych umów na zadania obronne oraz nowe zadania wieloletnie w ramach rozstrzygniętego kolejnego naboru wniosków na zadania gminne i powiatowe.

(akta kontroli str. 92-95; 98-102; 130; 1212-1217; 1231-1233)

1.9. Zgodnie z art. 78d ust. 2 ustawy o finansach publicznych dysponenti państwowych funduszy celowych przekazują wolne środki Ministrowi Finansów w zarządzanie, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji budżetu. Dyrektor DBI wyjaśnił, że wolne środki Funduszu Dróg Samorządowych przekazywane są w zarządzanie terminowe Ministra Finansów na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie³⁹. Kwota wolnych środków FDS do przekazania w zarządzanie terminowe MF szacowana była po dokonaniu wypłaty środków dla wojewodów na dofinansowanie zadań FDS (...) zazwyczaj raz w miesiącu. Na rachunku bankowym FDS pozostawiano kwotę środków niezbędną na opłacenie np. kosztów bankowych oraz ewentualnych dodatków, wcześniej nieprzewidzianych potrzeb wojewodów. Określając kwotę możliwą do przekazania w zarządzanie terminowe każdorazowo, na bieżąco brano pod uwagę tendencje wpłat przychodów funduszu i wszelkich wypłat w okresach poprzednich oraz bieżącą sytuację i potrzeby poszczególnych beneficjentów.

³⁸ Mazowiecki Urząd Wojewódzki nie ujmował wartości umów wieloletnich w ewidencji finansowo-księgowej (szczegółowy opis w pkt. 3.3 wystąpienia pokontrolnego).

³⁹ Dz. U. poz. 1864.

Kontrolą objęto gospodarowanie przez dysponenta Funduszu wolnymi środkami w 2020 r. W związku z obsługą finansową Funduszu prowadzone były dwa konta bankowe w Banku Gospodarstwa Krajowego, jedno do obsługi zadań powiatowych i gminnych oraz mostowych i drugie do obsługi realizacji zadań obronnych. Stan środków pieniężnych na rachunkach Funduszu, których ewidencja księgową była prowadzona w MI (bez subkont wojewodów) wynosił:

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

Wolne środki Funduszu były przekazywane w zarządzanie Ministra Finansów (terminowe i overnight). Dysponent FDS w okresie od 1 stycznia do 30 września 2020 r. przekazał w zarządzanie Ministra Finansów (jako depozyty terminowe) wolne środki: 39 razy z konta do obsługi zadań powiatowych i gminnych oraz mostowych oraz 18 razy z konta do obsługi zadań obronnych. Łączna wysokość przekazanych środków wyniosła 9 723 819,0 tys. zł. Średnio pojedyncza kwota lokaty terminowej wynosiła 249 328,7 tys. zł. Wolne środki lokowane były na okres od 5 do 34 dni. Łącznie odsetki z tytułu przekazania wolnych środków w zarządzanie terminowe i zarządzanie overnight w okresie od 1 stycznia do 30 września 2020 r. wyniosły 5 063,0 tys. zł. Dyrektor DBI wyjaśnił, że *przychody uzyskane z przekazania wolnych środków w zarządzanie terminowe MF w 2020 r. są znacząco niższe w porównaniu do roku 2019 [10 829,0 tys. zł] z uwagi na znacząco niższe oprocentowanie lokat obowiązujące od przełomu marca i kwietnia br.*

W okresie od 8 września do 6 października 2020 r. przekazano w zarządzanie terminowe trzy lokaty bankowe z oprocentowaniem 0,0% (dwie na koncie głównym FDS na kwotę: 10 000,0 tys. zł i 1 733 472,0 tys. zł oraz jedną na koncie dla zadań obronnych – 704 591,0 tys. zł). Naczelnik Wydziału Realizacji Środków Budżetowych i Funduszy Celowych w BDI (dalej WRŚBiFC) wyjaśniła, że *pieniądze zostały ulokowane mimo zerowego oprocentowania. Uznano, że lokaty zostaną założone, i mimo że FDS nie uzyska żadnych przychodów, to jednak środki będą w tym okresie w dyspozycji Ministra Finansów, który może tymi środkami zarządzać.*

(akta kontroli str. 362-364; 401-413)

2. Sposób podziału środków FDS na poszczególne województwa

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

Zastępca dyrektora DDP poinformowała, że w MI nie ustanowiono wewnętrznych, pisemnych procedur dotyczących sposobu dokonywania podziału środków FDS na poszczególne województwa, gdyż w pracach tych DDP opiera się na rozporządzeniu w sprawie podziału środków FDS, które wystarczająco szczegółowo określało sposób i zakres postępowania.

W celu dokonania obliczeń na potrzeby podziału środków FDS na poszczególne województwa pracownicy DDP wykorzystywali arkusze kalkulacyjne Excel, które po wypełnieniu danymi z województw i zablokowaniu możliwości edytowania, zamieszczane były na wspólnym dysku dostępnym dla pracowników DDP.

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

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

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

(akta kontroli str. 414-424; 479-487)

2.2. Dysponent Funduszu poinformował wszystkich wojewodów o wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań powiatowych oraz zadań gminnych na rok 2019⁴⁰ oraz na rok 2020⁴¹ w terminach wynikających z art. 20 ust. 1 oraz art. 46 ust. 5 ustawy o FDS. Ponadto, w związku z art. 15 ustawy o FDS dysponent Funduszu informował o wysokości limitu zobowiązań na zadania wieloletnie. Kwoty limitów na dane województwo wykazane w pismach do wojewodów były zgodne z limitami naliczonymi przez dysponenta Funduszu na poszczególne województwa, a ich łączna wartość nie przekroczyła limitu wydatków na zadania FDS w danym roku. W okresie objętym kontrolą wojewodowie nie zgłaszali uwag do Ministra, co do sposobu podziału ww. środków.

(akta kontroli str. 184-232; 1164-1182)

2.3. Minister brał udział w opracowaniu *rozporządzenia w sprawie podziału środków FDS*. Jak poinformowała Zastępca dyrektora DDP, proces legislacyjny rozporządzenia był prowadzony przez departament DDP oraz nadzorowany przez podsekretarza stanu w MI, a w ramach prac brano pod uwagę różne kombinacje wag poszczególnych czynników⁴². Rezultaty były omawiane na bieżąco, po czym wprowadzano zmiany w pliku, na którym tworzono symulację.

(akta kontroli str. 1164-1182, 1255-1289 plik 011)

⁴⁰ Pismo DDP.5.4520.11.2019 z dnia 21 lutego 2019 r.

⁴¹ Pismo DDP.5.4520.290.2019 z dnia 12 lipca 2019 r.

⁴² 1) Transport - wyniki działalności - publikacja GUS;

2) Dane o województwie ze stron właściwych miejscowo urzędów statystycznych/zakładki dotyczące transportu;

3) Ludność. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym - publikacja GUS;

4) Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym - publikacja GUS;

5) Wielkość PKB w Polsce i w województwach na 1 mieszkańca - Szacunki Produktu Krajowego Brutto według województw (publikacja GUS).

3. Koordynacja, kontrola realizacji zadań oraz wykorzystania środków z FDS

3.1. Na podstawie art. 37 ust. 3 ustawy o FDS dysponent Funduszu ustalił m.in. wzór listy zadań rekomendowanych do dofinansowania w ramach Funduszu, zawierający wszystkie obligatoryjne elementy określone w art. 24 ust. 8 ustawy o FDS⁴³. Wzór listy pn. *Lista zadań rekomendowanych do dofinansowania w ramach Funduszu Dróg Samorządowych* (plik Excel w formie edytowalnej do pobrania i wykorzystania przez wojewodów) zamieszczony został na stronie BIP Ministerstwa Infrastruktury (<https://www.gov.pl/web/infrastruktura/fundusz-drog-samorzadowych>).

Jak poinformowała Zastępca dyrektora DDP, wojewodowie przekazują dwie wersje listy zadań (w formie pliku Excela i w pliku pdf z informacją o zaakceptowaniu listy przez wojewodę), które są weryfikowane w zakresie ich zgodności oraz poprawności danych w nich zawartych oraz, w przypadku niejasności i stwierdzenia nieprawidłowości, uzgadniane i korygowane z wykorzystaniem poczty mailowej, EZD lub ePUAP, a w pilnych przypadkach również w formie kontaktów telefonicznych. Zdaniem DDP na listach na rok 2020 było znacznie mniej błędów niż w roku poprzednim.

Szczegółowa analiza list zadań powiatowych oraz gminnych na lata 2019 i 2020 przekazanych przez pięciu wojewodów⁴⁴ wykazała, że dysponent Funduszu w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w sporządzeniu list, zgodnie z art. 25 ust. 3 ustawy o FDS, wzywał wojewodów do ich poprawienia. Zastępca dyrektora DDP wyjaśniła, że *uwagi dot. nieprawidłowości w pierwotnych listach przekazanych przez wojewodów podczas trwania pierwszego przejściowego naboru do FDS [I nabór 2019 r.] zostały przekazane w formie rozmowy telefonicznej. (...) ze względu na krótki okres pomiędzy prośbą do wojewodów o sporządzenie przedmiotowych list zadań gminnych i powiatowych (25 stycznia 2019 r.) a ustaleniami ze spotkania w formie wideokonferencji, które zostało zorganizowane w MSWiA przy okazji cyklicznych spotkań z Wojewodami [6 lutego 2019 r.], Ministerstwo Infrastruktury nie przekazywało uwag do list w formie pisemnej*. Uwagi szczegółowe do list z II naboru 2019 r. dotyczyły m.in. błędnego oznaczenia rodzaju zadania (lubuskie), skorygowania list do limitu wydatku (mazowieckie), wskazania dofinansowania wynikającego z dochodów samorządu (opolskie, śląskie), usunięcia z listy zadania, które planowano sfinansować w roku następnym (wielkopolskie). Stwierdzone nieprawidłowości w listach na 2020 r. dotyczyły m.in. niewykorzystania pełnego limitu na planowane zadanie wieloletnie (śląskie), maksymalnego dopuszczalnego limitu dofinansowania na zadanie, czy błędnych kodów TERC (wielkopolskie).

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

(akta kontroli str. 239-361; 416-418; 1159-1163 pliki: 017-048; 1220-1223)

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o FDS, wojewoda po otrzymaniu informacji o przewidywanej wysokości środków Funduszu przeznaczonych na dofinansowanie zadań na dane województwo, dokonuje podziału tych środków między zadania powiatowe i zadania gminne, uwzględniając liczbę powiatów i gmin w województwie. Biorąc pod uwagę tylko i wyłącznie liczbę powiatów i gmin, procentowy stosunek podziału środków FDS między zadania powiatowe i gminne w skali kraju powinien

⁴³ Wzór listy zadań powiatowych oraz zadań gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu, wzór sprawozdania z realizacji zadań powiatowych i zadań gminnych, a także wzór sprawozdania z realizacji zadań mostowych, zostały zatwierdzone przez Podsekretarza Stanu w MI w dniu 14 grudnia 2018r.

⁴⁴ Lubuskiego, mazowieckiego, opolskiego, śląskiego i wielkopolskiego.

wynosić średnio 11/89⁴⁵. Z analizy ogłoszeń o naborze wniosków na dofinansowanie oraz zatwierdzonych do dofinansowania list zadań dla objętych kontrolą województw⁴⁶ wynika, że procentowy stosunek podziału środków między zadania powiatowe i gminne wynosił w poszczególnych województwach od 30/70 do 50/50, bowiem wojewodowie uwzględniali inne czynniki – ich zdaniem – istotne z punktu widzenia funkcjonowania komunikacji na terenie województwa, skalę inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego danego szczebla doświadczenia z realizacji poprzednich programów, w ramach których dofinansowywano inwestycje na drogach samorządowych. Np. w naborze wniosków na 2019 r. ogłoszonym przez Wojewodę Wielkopolskiego podano, że „podział środków na dofinansowanie zadań pomiędzy zadania gminne i powiatowe jest równy”. W wyniku takiego podziału na liście rezerwowej zadań rekomendowanych do dofinansowania znalazło się 13 zadań powiatowych o wartości 40,0 mln zł z kwotą dofinansowania ogółem 22,7 mln zł i aż 76 zadań gminnych o wartości 150,4 mln zł z kwotą dofinansowania ogółem 86,6 mln zł. W przypadku województwa opolskiego dokonany przez wojewodę podział środków (30/70) w 2019 r. pozwolił na dofinansowanie wszystkich zadań wskazanych we wnioskach o dofinansowanie, które zostały pozytywnie ocenione.

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

(akta kontroli str. 239-361; 1224-1229; 1255-1289 plik 004)

3.2. W okresie objętym kontrolą Minister, na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o FDS (w przypadku I naboru 2019 r. na podstawie art. 45 ust. 5 tej ustawy), przedstawił Prezesowi RM do zatwierdzenia listy zadań powiatowych oraz zadań gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu sporządzone przez wojewodów po trzech naborach (I nabór 2019 r., II nabór 2019 r., nabór 2020 r.). Zastępca dyrektora DDP poinformowała, że zweryfikowane listy wysyłane były do Prezesa RM w wersji papierowej (z okienkiem „do zatwierdzenia”), a także elektronicznie (plik Excel). Od Prezesa RM wracały również dwie wersje list – papierowa z akceptacją (data, podpis) oraz wersja elektroniczna (jeśli były dokonane zmiany w listach). Ustalono, że zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o FDS do Prezesa RM wysyłane był jednocześnie wszystkie listy sporządzone przez wojewodów, niezależnie od tego kiedy dana lista została ostatecznie zweryfikowana. Listy, które zostały zweryfikowane w Ministerstwie jako pierwsze oczekiwały na przekazanie do Prezesa RM: z I naboru w 2019 r – 17 dni, z II naboru w 2019 r. – 18 dni, z naboru na 2020 r. – 24 dni. Proces zatwierdzenia przez Prezesa RM trwał: dla list z I naboru w 2019 r. - 32 dni, dla list z II naboru w 2019 r. - 17 dni oraz dla list z naboru w 2020 r. - 117 dni.

Całkowity okres procedowania list od momentu przekazania do Ministerstwa pierwszej wersji listy przez wojewodów do momentu ich zatwierdzenia przez Prezesa RM wyniósł: od 75 do 76 dni w I naborze 2019 r. (zatwierdzenie 15 kwietnia

⁴⁵ Według stanu na 1 stycznia 2020 r. w Polsce było 314 powiatów i 2 477 gmin (w tym 66 miast na prawach powiatu).

⁴⁶ Śląskiego, lubuskiego, opolskiego, wielkopolskiego i mazowieckiego.

2019 r.), od 43 do 79 dni w II naborze 2019 r. (zatwierdzenie 30 sierpnia 2019 r.) i od 132 do 161 dni w naborze 2020 r. (zatwierdzenie 15 kwietnia 2020 r.).

(akta kontroli str. 235; 414-415; 1255-1289 plik 019)

3.3. W latach 2019-2020 sposób ewidencjonowania zdarzeń związanych z FDS w MI określony był w zarządzeniach MI w *sprawie ustalenia zasad rachunkowości dysponenta części 26 i 39, dysponenta Funduszu Dróg Samorządowych oraz dysponenta Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w Ministerstwie Infrastruktury*⁴⁷.

Sprawozdania dysponenta Funduszu w zakresie FDS sporządzane były na podstawie⁴⁸ ksiąg rachunkowych prowadzonych w MI oraz kwartalnych informacji i rozliczeń sporządzanych przez wojewodów zgodnie z Porozumieniem zawartym na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy o FDS oraz zgodnie z wytycznymi przekazanymi przez dysponenta FDS.

Sposób ewidencjonowania przez wojewodów zdarzeń związanych z FDS i sposób ich prezentacji w kwartalnych informacjach, o których mowa w Porozumieniu dysponent Funduszu określił m.in. w przesyłanych do wojewodów wytycznych⁴⁹, w których zalecił m.in. że w Urzędzie Wojewódzkim prowadzona jest bilansowa ewidencja finansowo-księgową wszystkich zdarzeń dotyczących FDS na terenie danego województwa. MI ustosunkowując się do wskazywanych przez wojewodów niejasności dotyczących sposobu ujmowania w księgach rachunkowych wartości umów wieloletnich zawartych przez wojewodę z jednostkami samorządu terytorialnego wskazało, że kwestia ta jest rozstrzygnięta w sposób jednoznaczny gdyż zgodnie z art. 28 ust.1 i 2 ustawy o FDS „umowa (...) stanowi zapewnienie dofinansowania określonego w niej zadania (...) oraz oznacza zaciągnięcie przez wojewodę zobowiązania do wysokości wskazanej w umowie”.

Nie wszyscy wojewodowie stosowali się do wytycznych dysponenta Funduszu, a sposób ewidencjonowania umów wieloletnich zawieranych przez wojewodów z jednostkami samorządu terytorialnego i sposób ich ujmowania w przekazywanych do MI kwartalnych informacjach był różny. Kwestie dotyczące przyjętego i zaleconego wojewodom przez MI sposobu ewidencjonowania i ujmowania w informacjach kwartalnych danych dotyczących umów wieloletnich szczegółowo opisano w części *Stwierdzone nieprawidłowości*. Sposób weryfikacji przez MI prawidłowości sporządzania przez wojewodów informacji opisano w pkt 3.4. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 142-158; 1183-1187; 1234-1245)

Dysponent Funduszu sporządził za rok 2019 i przekazał Ministrowi Finansów: roczne sprawozdanie Rb-33 z *wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego* oraz Rb-40 z *wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2019 rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego*, których obowiązek sporządzania wynikał z rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości⁵⁰.

(akta kontroli str. 92-95)

W objętych szczegółowym badaniem sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 za IV kwartał 2019 r. i za III kwartał 2020 r., w kosztach danego okresu sprawozdawczego,

⁴⁷ Zarządzenie nr 18 Ministra Infrastruktury z dnia 10 września 2019 r. (Dz. Urz. MI poz. 43), które zgodnie z § 3 zarządzenia, obowiązywało od dnia 1 stycznia 2019 r.; zarządzenie nr 20 Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2020 r. (Dz. Urz. MI poz. 36), które zgodnie z § 3 zarządzenia obowiązywało od dnia 1 stycznia 2020 r. (dalej: Polityka rachunkowości).

⁴⁸ Zgodnie z pkt 4, rozdziału VI Polityki rachunkowości.

⁴⁹ Pisma Ministerstwa Infrastruktury, Departament Budżetu znak: DBI-2.4521.3.2019 z dnia 17 czerwca 2019 r.; DBI-2.4521.13.2019 z dnia 1 października 2019 r.; DBI-2.0320.1.2020 z dnia 13 marca 2020 r.; DBI-2.4520.2.2020 z dnia 4 maja 2020 r.

⁵⁰ W dniu 28 kwietnia 2020 r. złożono skorygowane po raz drugi sprawozdania Rb-33 i Rb-40.

ujmowano całkowitą wartość umów, w tym wieloletnich bez względu na etapowość ich realizacji i czas ich zakończenia (szczegółowy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Po kontroli NIK nr I/20/004 *Realizacja zadań obronnych finansowanych z dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej dla Funduszu Dróg Samorządowych*⁵¹, w ramach której m.in. ustalono, że w księgach rachunkowych Funduszu, na kontach 240 – *Pozostałe rozrachunki* oraz 853 – *Fundusze celowe*, ewidencjonowano pełną wartość zawartych umów wieloletnich, pomimo że dla lat przyszłych nie zaistniało jeszcze zdarzenie rodzące obowiązek wypłaty po stronie dysponenta Funduszu, NIK sformułowała wniosek o dokonanie zmian w polityce rachunkowości oraz w planie kont FDS, które umożliwią sporządzanie sprawozdań budżetowych Rb-33 i Rb-40, przedstawiających rzetelne dane za okres sprawozdawczy, którego one dotyczą⁵².

W związku z badaniem realizacji ww. wniosku w ramach obecnej kontroli NIK, Dyrektor DBI poinformował, że *w celu ustalenia w sposób nie budzący żadnych wątpliwości metody ujmowania danych w zakresie FDS w księgach rachunkowych, a następnie prezentowania ich w sporządzanych sprawozdaniach budżetowych DBI wystosowało zapytanie do Ministerstwa Finansów (pismo nr DBI-2.030.3.2020 z dnia 4 stycznia 2021 r.). Niezależnie od powyższego rozważana jest także możliwość dostosowania druku sprawozdania Rb-40 w taki sposób by móc prezentować dane w sposób bardziej szczegółowy niż dotychczas tj. w perspektywie wieloletniej oraz odnoszącej się do jednego roku. Ostateczna decyzja dotycząca zasad rachunkowości FDS zostanie podjęta po otrzymaniu odpowiedzi z Ministerstwa Finansów.*

(akta kontroli str. 92-98; 98-102; 1192-1207; 1212-1217)

Poza sprawozdaniami budżetowymi dysponent budżetu sporządził *Sprawozdanie z realizacji zadań, na które zostało udzielone dofinansowanie ze środków Funduszu Dróg Samorządowych w 2019 r.* Analiza danych zawartych w tym sprawozdaniu wykazała, że dane dotyczące wykorzystania środków FDS nie były zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-40 (szczegółowy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*).

3.4. Na podstawie § 5 ust. 1 Porozumienia dysponent Funduszu zobowiązał wojewodów do sporządzania i przekazywania informacji i rozliczeń dotyczących wydatkowania środków Funduszu w województwie, w tym:

- kwartalnych informacji na zasadach i w formie określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 41 ust. 2 ufp dla sprawozdań Rb-33 i Rb-40,
- kwartalnych informacji na zasadach i w formie określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 41 ust. 5 ufp (dla sprawozdań Rb-N i Rb-Z),
- kwartalnych rozliczeń środków Funduszu (wg wzoru stanowiącego załącznik do Porozumienia),
- kwartalnych informacji o zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego umowach, o których mowa w art. 28 ust. 1 lub art. 36 ust. 1 ustawy o FDS (wg wzoru stanowiącego załącznik do Porozumienia).

Zgodnie z § 5 ust. 2 Porozumienia, kwartalne informacje w formie sprawozdania Rb miały być przekazywane do dysponenta Funduszu 7 dni przed upływem terminów wskazanych w przepisach dla tych rodzajów sprawozdań.

W MI nie opracowano odrębnych procedur/instrukcji dla weryfikacji kwartalnych informacji (w formie Rb) otrzymywanych od wojewodów i dla sposobu sporządzania sprawozdań dysponenta Funduszu. Sprawozdania dysponenta Funduszu

⁵¹ Wystąpienie pokontrolne z dnia 4 listopada 2020 r. (KON. 411.003.02.2020).

⁵² Ministerstwo Infrastruktury nie wniosło zastrzeżeń do tych ustaleń.

w zakresie FDS (sporządzane na podstawie własnych ksiąg rachunkowych oraz informacji i rozliczeń od wojewodów) nie były sporządzane automatycznie (tzn. z wykorzystaniem systemu informatycznego). Nie było zdefiniowanych i sparametryzowanych powiązań poszczególnych pozycji sprawozdań z poszczególnymi pozycjami z informacji i rozliczeń od wojewodów. W praktyce sprawozdania dysponenta Funduszu sporządzane były ręcznie, przy czym brak było śladu rewizyjnego, które dane i w jakiej wysokości były przenoszone z informacji wojewodów do sprawozdań dysponenta FDS.

Z wyjaśnień Naczelnik WRŚBiFC wynika, że danych od wojewodów przekazanych w formie sprawozdań Rb-33, Rb-40, Rb-N i Rb-Z nie można było bezpośrednio sumować i przenosić do sprawozdań FDS, należało dokonać ich analizy i po weryfikacji danych oraz ich uzgodnieniu sporządzane były sprawozdania Funduszu. W 2020 r. w celu ułatwienia prawidłowego sporządzenia sprawozdań Rb-33 i Rb-40, zobowiązano wojewodów do przekazywania dodatkowego kwartalnego rozliczenia środków FDS, w którym wojewodowie wskazują niezbędne dane na potrzeby sprawozdań Funduszu⁵³. Wprowadzenie tych rozliczeń spowodowało, że informacje od wojewodów zawierają znacznie mniej błędów niż w roku poprzednim.

W ramach kontroli sprawozdań otrzymywanych od wojewodów, jak wyjaśniła Naczelnik WRŚBiFC, sprawdzane były przepływy finansowe pomiędzy kontem Funduszu i subkontami przypisanymi do poszczególnych województw, w tym w zakresie kwot środków na rachunku bankowym FDS na koniec okresu sprawozdawczego, lokat overnight i kwot przekazanych w zarządzanie terminowe. Sprawdzano kwoty środków przekazanych na subkonta województw, w tym zwróconych, naliczonych i przekazanych odsetek czy innych przychodów funduszu, kwoty środków przekazanych na poszczególne zadania (zgodność między sobą sprawozdań Rb-33 i Rb-40), a także czy nie ma błędów formalnych (np. brak podpisu upoważnionej osoby, poprawność dat). Naczelnik WRŚBiFC poinformowała, że dane przekazywane przez wojewodów nie zawsze były prawidłowe i wystarczające do sporządzenia sprawozdań Funduszu. W przypadku stwierdzenia braku danych lub błędów w sprawozdaniu pracownicy WRŚBiFC kontaktowali się z wyznaczonymi pracownikami w urzędach wojewódzkich telefonicznie lub mailowo (najszybsza forma kontaktu).

Szczegółowe badanie terminowości przekazywania przez pięciu wojewodów informacji i rozliczeń za IV kwartał 2019 r. i III kwartał 2020 r. wykazało 10 przypadków opóźnienia w przekazaniu sprawozdań Rb-N i Rb-Z. Siedem sprawozdań za IV kwartał 2019 r. (z lubuskiego, mazowieckiego, podkarpackiego, wielopolskiego, zachodniopomorskiego) przekazano od 2 do 4 dni po terminie, a trzy sprawozdania za III kwartał 2020 r. (z kujawsko-pomorskiego, podkarpackiego i wielkopolskiego) przekazano dzień po terminie.

Naczelnik WRŚBiFC wyjaśniła, że w *Porozumieniach nie zostały ustalone sankcje za ich nieterminowe przekazanie. Najważniejsze dla Wydziału są daty sporządzenia sprawozdań FDS wynikające z przepisów prawa i dąży się, aby pozyskać wszystkie dane od wojewodów w terminie umożliwiającym sporządzenie sprawozdań Funduszu.*

Szczegółowa analiza sprawozdań Rb-33 i Rb-40 za IV kwartał 2019 r. i III kwartał 2020 r. wykazała nieprawidłowości w ich sporządzaniu, co zostało opisane w części *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 92-95; 98-102; 159-183; 1183-1187, 1255-1289 pliki: 017-018)

⁵³ Pismo MI nr DBI-2.4520.2.2020 z 4 maja 2020 r.

3.5. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odwołań od decyzji wydanych przez wojewodów w sprawie zwrotu środków pochodzących z FDS przez jst.

(akta kontroli str. 2-8; 15-17)

3.6. Dysponent Funduszu monitorował efekty uzyskiwane z dofinansowania zadań powiatowych i zadań gminnych poprzez analizę:

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

W okresie objętym kontrolą dysponent Funduszu, nie korzystał z możliwości zawartej w art. 37 ust. 2 ustawy o FDS, tj. żądania od wojewodów informacji i udostępnienia dokumentów dotyczących sposobu wykonania zadań określonych ustawą o FDS. Zastępca dyrektora DDP wyjaśniła, że *dokumenty, do których przekazywania zobowiązani są wojewodowie na podstawie przepisów ustawy o FDS oraz porozumienia w sprawie określenia warunków dofinansowania z FDS, o którym mowa w art. 10 ust. 3 ww. ustaw, w sposób dotychczas wystarczający pozwoliły na koordynowanie przez Ministra realizacji zadań powiatowych i gminnych. Ministerstwo Infrastruktury dostrzega obecnie potrzebę wystąpienia, w myśl ww. przepisów, do wojewodów z prośbą o przekazanie szczegółowych informacji w zakresie realizacji zadań dofinansowanych ze środków FDS w 2019 r.*

(akta kontroli str. 425-477; 1152-1158)

W Sprawozdaniu z realizacji zadań, na które udzielono dofinansowania ze środków Funduszu Dróg Samorządowych⁵⁴ dysponent Funduszu przedstawił stan realizacji zadań na dzień 31 grudnia 2019 r.

Zastępca Dyrektora DDP wyjaśniła, że *FDS pozwala na realizację zadań jednorocznych oraz zadań wieloletnich. Zadania finansowane w trybie jednorocznym mogą być realizowane na przełomie dwóch lat kalendarzowych. Realizacja zadań wieloletnich, dla których czas realizacji jest dłuższy niż 12 miesięcy pozwala na otrzymanie dofinansowania w każdym roku realizacji zadania. (...) Zatem pozytywne efekty jego działania będą widoczne po zakończeniu inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego, co częściowo nastąpi dopiero pod koniec 2020 r.*

(akta kontroli str. 461-477, 1152-1158)

W ramach naborów roku 2019⁵⁵ Prezes RM zatwierdził łącznie na listach podstawowych i rezerwowych 5 127 zadań, w tym 1 294 zadania na drogach powiatowych i 3 833 zadania na drogach gminnych. Najmniej zadań zostało zatwierdzone w Województwie Opolskim – 116 (32 zadania powiatowe i 84 zadania gminne), a najwięcej w Województwie Lubelskim – 487 (105 zadań powiatowych i 382 zadania gminne).

⁵⁴ Sporządzone na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy o FDS i § 2 ust. 1 umowy z dnia 3 lipca 2019 r. o udzielenie w latach 2019-2027 dotacji celowej z budżetu państwa na rzecz Funduszu Dróg Samorządowych, z Aneksem nr 1 z dnia 6 lipca 2020 r., dotyczącej dotacji celowej z budżetu państwa z części 39 – Transport.

⁵⁵ I nabór 2019 r. przeprowadzony we wrześniu 2018r., II nabór 2019 r. przeprowadzony na przełomie marca i kwietnia 2019 r., nabór uzupełniający przeprowadzony we wrześniu 2019 r. w województwie świętokrzyskim – ogłoszony po wyczerpaniu list rezerwowych.

Na listach podstawowych Prezes RM zatwierdził łącznie:

- 829 zadań (290 zadań powiatowych i 539 zadań gminnych) z kwotą dofinansowania 1 255 794 tys. zł, w ramach I naboru 2019 r.
- 3 220 zadań (812 zadań powiatowych i 2 408 zadań gminnych), w tym 2 690 zadań jednorocznych i 530 zadań wieloletnich, z kwotą dofinansowania 3 272 293 tys. zł, w ramach II naboru 2019 r.
- 63 zadania (17 zadań powiatowych i 46 zadań gminnych) na łączną kwotę 42 747 tys. zł, w ramach naboru uzupełniającego z 2019 r. w związku z wyczerpaniem zadań na liście rezerwowej.

Na listach rezerwowych Prezes RM zatwierdził 1 015 zadań (175 zadań powiatowych i 840 zadań gminnych).

Na zadania przyznano w 2019 r. środki w wysokości 4 489 072,0 tys. zł, z tego 4 262 705,0 tys. zł w ramach limitu środków FDS dla wojewodów i 226 367 tys. zł z rezerwy Prezesa RM. Jednostki samorządu terytorialnego wykorzystały 85% przyznanej kwoty, tj. 3 833 291,0 tys. zł. Najmniej z przyznanych środków wykorzystano w województwie pomorskim 77%, a najwięcej po 93% w województwach: mazowieckim, podlaskim, wielkopolskim. W ramach zadań zatwierdzonych do dofinansowania w 2019 r., jst otrzymały dofinansowanie do 4 280 zadań, z tego do 1 149 zadań powiatowych i do 3 131 zadań gminnych. W 2019 r. łącznie zakończono i rozliczono 794 zadania, z tego 251 zadań powiatowych i 543 zadań gminnych.

W ramach zadań z naborów roku 2019 prowadzono prace na 5 999,88 km dróg (2 741,51 km dróg powiatowych i 3 258,37 km dróg gminnych). Z łącznej kwoty środków FDS wykorzystanych w 2019 r. przez jst, 64% (2 466 648 tys. zł) zostało wydatkowane na przebudowę dróg, 27% (1 020 266 tys. zł) na budowę nowych i 9% (346 377 tys. zł) na zadania remontowe.

Zastępca dyrektora DDP wyjaśniła, że *ostateczne rozliczenie środków Funduszu z 2019 roku może nastąpić dopiero po zakończeniu i rozliczeniu przez beneficjentów zadań z zatwierdzonej listy na 2019 rok.*

(akta kontroli str. 461-477; 1152-1158)

W ramach naborów roku 2020⁵⁶ łączna wartość środków FDS przyznanych na realizację zadań powiatowych i gminnych wyniosła 2 743 948,2 tys. zł, z tego 2 581 250,0 tys. zł w ramach limitu środków FDS dla wojewodów i 162 698,2 tys. zł z rezerwy Prezesa RM. Na dofinansowanie zadań gminnych zaplanowano 1 474,3 mln zł, a na zadania powiatowe 1 269,6 mln zł. Dofinansowano z FDS łącznie 2 297 zadań drogowych, z tego 623 zadania na drogach powiatowych (1 708 km) i 1 674 zadania na drogach gminnych (1 759 km). W ramach naboru na 2020 r. na listach podstawowych zakwalifikowano do dofinansowania 304 nowe zadania wieloletnie. Na rok 2021 na realizację zadań FDS zaplanowano 2 758 437,8 tys. zł (w tym 168 724,0 tys. zł rezerwa Prezesa RM). Uzyskane efekty rzeczowe za rok 2020 zostaną określone w sprawozdaniu z realizacji zadań za ten rok (tj. z końcem marca 2021 r.). Według przekazywanych przez wojewodów kwartalnych informacji, dysponent Funduszu może określić jedynie liczbę podpisanych umów dla zadań powiatowych i zadań gminnych, z uwzględnieniem podziału na zadania jednoroczne i zadania wieloletnie. Wg stanu na 30 września 2020 r. w objętych badaniem województwach⁵⁷ zawarto łącznie 85 umów na zadania powiatowe jednoroczne i 63 umowy na zadania powiatowe wieloletnie (w tym 21 nowych zadań wieloletnich),

⁵⁶ I nabór na 2020 r. oraz nabory uzupełniające przeprowadzony w województwie świętokrzyskim, lubelskim, małopolskim i kujawsko-pomorskim – ogłoszony po wyczerpaniu list rezerwowych.

⁵⁷ Lubuskie, mazowieckie, opolskie, śląskie wielkopolskie.

241 zadań gminnych jednorocznych i 87 zadań gminnych wieloletnich (w tym 33 nowe zadania wieloletnie).

(akta kontroli str. 184; 461-477; 1152-1158)

Wsparcie inwestycji w ramach FDS przewidziano na okres 10 lat od 2019 r. do 2028 r. Łącznie na realizację dofinansowania zaplanowano środki w wysokości 36 mld zł. Dysponent Funduszu nie określił rzeczowych efektów działania FDS na koniec 2028 r., ani efektów w okresach pośrednich.

Zastępca Dyrektora DDP wyjaśniła, że wyłącznie właściwi zarządcy dróg znają skalę zapotrzebowania na działania remontowe i inwestycyjne na zarządzanej przez siebie sieci oraz jako jedyni są w stanie określić priorytety robót. Ponadto koszt realizacji jednego kilometra drogi zależy od kategorii i klasy drogi, rodzaju zadania, konieczności ewentualnej przebudowy obiektów inżynierskich czy wykupu gruntów. Dysponent Funduszu nie posiada zatem informacji o bliższych i dalszych planach remontowych oraz inwestycyjnych jednostek samorządowych, stopniu przygotowania zadań do realizacji, harmonogramach realizacji oraz planach, które z tych zadań zostaną zgłoszone do współfinansowania ze środków FDS. Na dzień dzisiejszy (grudzień 2020 r.), prawo do ubiegania się o środki na realizację zadań powiatowych i gminnych mają 2773 jednostki samorządu terytorialnego - 314 powiatów i 2459 gmin. Wobec powyższego, nie jest możliwe określenie klasycznych rzeczowych mierników realizacji zadań współfinansowanych ze środków FDS. Zastępca Dyrektora DDP w wyjaśnieniach podała również, że zgodnie z zapisami Oceny Skutków Regulacji do ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych, w związku z planowanym utworzeniem Funduszu na okres 10 lat planowane jest w 2026 r. dokonanie ewaluacji jego funkcjonowania. W szczególności wzięte zostanie pod uwagę liczba km dróg, których parametry techniczne zostały poprawione dzięki dofinansowaniu ze środków Funduszu oraz zainteresowanie jednostek samorządu terytorialnego w ubieganiu się o środki. W sytuacji gdy z ewaluacji wyniknie potrzeba kontynuowania dofinansowania zadań drogowych gminnych i powiatowych zakłada się przedłużenie działania Funduszu na czas nieokreślony.

(akta kontroli str. 1152-1158)

W określonym w Porozumieniu wzorze Rozliczenia wykorzystania przekazanych środków finansowych z Funduszu Dróg Samorządowych na realizację zadań powiatowych i zadań gminnych oraz zadań mostowych (załącznik nr 2) zawarto wymóg wskazania informacji dotyczących rodzaju zadania, kwot zaplanowanych i wykorzystanych środków z FDS oraz przyczyn ich niewykorzystania. Brakowało w nim natomiast informacji o efektach rzeczowych, np. długości wybudowanych lub wyremontowanych dróg.

Wojewodowie sporządzali dodatkowe sprawozdanie z realizacji zadań dofinansowanych w ramach FDS w formie zestawienia przygotowanego w MI. W sprawozdaniach tych została wyszczególniona – w podziale na zadania gminne (gminy miejskie, gminy miejsko-wiejskie, gminy wiejskie) i zadania powiatowe (powiaty grodzkie, powiaty ziemskie) oraz rodzaj prac drogowych (przebudowa, budowa, remont) – liczba zadań, długość dróg (km), wartość projektu, wartość dofinansowania z FDS i wkład własny, a także dane o zadaniach rozliczonych w okresie sprawozdawczym.

(akta kontroli str. 160, 447-460; 1159-1163 pliki: 001-016)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W planie finansowym FDS na rok 2019 ujęto dotację celową z budżetu państwa (część 39 – Transport) w wysokości 1 100 000,0 tys. zł jako należność

Funduszu (stan Funduszu na początek roku), a nie jako planowany przychód Funduszu. Kwota wykazana w planie finansowym Funduszu jako stan na początek roku ujęta jako należność nie spełniała definicji aktywów (art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o rachunkowości). Przez aktywa rozumie się kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych. Nie spełniała definicji należności krótkoterminowych, zdefiniowanych w art. 3 ust. 1 pkt 18 lit. c ustawy o rachunkowości oraz pośrednio w art. 28 ust. 1 pkt 7 tejże ustawy, gdyż dotacje, które mogą być wpłacone na podstawie ustawy, definicji tej nie spełniają. Ustawa definiuje bowiem należności krótkoterminowe jako: ogół należności z tytułu dostaw i usług oraz całość lub część należności z innych tytułów niezaliczonych do aktywów finansowych, które stają się wymagalne w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego i które wycenić należy w kwocie wymaganej zapłaty, z zachowaniem zasady ostrożności. Ponadto należność powinna wynikać z sald bilansu zamknięcia poprzedniego roku obrotowego. Należność wykazana jako element stanu funduszu na początek roku obrotowego musi zatem powstać w latach poprzedzających rok obrotowy, za który sporządzany jest plan finansowy.

Zastępca dyrektora DDP wyjaśniła, że w planie finansowym Funduszu na rok 2019 ujęto dotację z budżetu państwa w wysokości 1,1 mld zł, jako Należności od jednostek sektora finansów publicznych, ponieważ w myśl art. 38b ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018⁵⁸, środki FDS, o których mowa w art. 5 ust.1 pkt 3, przekazane w 2018 r. mogą być wykorzystane do dnia 31 grudnia 2019 r. Dodatkowo, zgodnie z art. 38c, środki te stanowią wydatki budżetu państwa, które nie wygasają z upływem roku budżetowego (2018), a więc mogły zostać przekazane na zasilenie Funduszu w 2019 r.

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

NIK odstąpiła od sformułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie, ponieważ od 31 grudnia 2020 r. źródłem przychodów Funduszu nie jest już dotacja celowa z budżetu państwa⁵⁹.

(akta kontroli str. 38-46, 92-96; 1164-1166; 1200; 1209; 1255-1289 pliki: 001, 014, 038-041)

2. Dysponent Funduszu podejmował opieszale działania w celu odzyskania zaległości Funduszu od spółek, które zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy o FDS, zobowiązane zostały do wpłaty należności co roku w terminie 14 dni po zatwierdzeniu rocznego sprawozdania finansowego spółki (lub jego

⁵⁸ Dz. U. poz. 2371, ze zm. Ustawa wygasła 31 grudnia 2018 r.

⁵⁹ Zmiana art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 została dokonana na podstawie art. 1 pkt 6 lit. a) ustawy o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw.

sporządzeniu, jeśli zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości nie występuje obowiązek zatwierdzenia). Zgodnie z art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶⁰ egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, chyba że przepisy szczególne inaczej stanowią. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia.

Ustalono, że dysponent Funduszu wysłał upomnienia do spółek:

- w dziewięciu przypadkach (wszystkie objęte badaniem, zaległości powstałe w lipcu 2019 r.) od 143 do 153 dni po terminie wynikającym z art. 5 ust. 4 ustawy o FDS,
- w dziewięciu przypadkach (na 11 badanych w zakresie zaległości powstałych w 2020 r.) po terminie wynikającym z art. 5 ust. 4 ustawy o FDS, z tego w siedmiu przypadkach po upływie od 57 do 69 dni⁶¹, a w dwóch przypadkach po upływie 199 i 245 dni od tego terminu⁶² (z tego do ośmiu spółek upomnienia zostały wystosowane dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 26 listopada 2020 r.).

Natomiast postanowienia o wszczęciu z urzędu wobec spółki postępowania w sprawie określenia wysokości zobowiązania do dokonania wpłaty na FDS (na podstawie art. 21 § 3 i art. 165 § 2 Ordynacji podatkowej) wysłano do dziewięciu spółek od 344 do 414 dni od upływu terminu płatności należności i od 5 do 9 miesięcy od sporządzenia i wysłania upomnień.

Zastępca dyrektora DDP wyjaśniła, że w pierwszym roku funkcjonowania FDS skoncentrowano się na spełnieniu obowiązku informacyjnego i przypominaniu o obowiązku dokonywania wpłat. Drugi rok funkcjonowania FDS zbiegł się z pandemią Covid-19. Nastąpił szereg zmian prawnych po tym jak w Dzienniku Ustaw z 31 marca 2020 r. pod poz. 570 opublikowano rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji. Z rozporządzenia wynika, że zmianie ulegają terminy m.in. na: zamknięcie ksiąg rachunkowych; sporządzenie rocznego sprawozdania finansowego i sprawozdania z działalności jednostki; zatwierdzenie rocznego sprawozdania finansowego jednostki; z punktu widzenia ustawy o FDS, termin zatwierdzenia sprawozdań finansowych spółek przedłużony został o 3 miesiące, tj. do dnia 30 września. Spółki nie mają obowiązku informowania MI o dacie zatwierdzenia sprawozdania oraz wysokości osiągniętego zysku, są to informacje, które są pozyskiwane ze strony ekrs.pl, ale tylko w przypadku opublikowania ich przez Spółki. Obowiązek publikacyjny często przez Spółki jest zaniewany. Przez to Ministerstwo Infrastruktury musi sięgać po informacje z innych źródeł co często jest czasochłonne. Ponadto, należy podkreślić, że realizowane postępowania podatkowe są również działaniami nowymi z punktu widzenia wdrażania Funduszu, prawnie i administracyjnie skomplikowane i wymagające większych nakładów czasowych.

⁶⁰ DZ. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.

⁶¹ Sprawozdania spółek datowane od 4 do 16 września 2020 r.

⁶² Sprawozdania spółek z 3 marca 2020 r. i 12 marca 2020 r.

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

(akta kontroli str. 957-1151, 1164-1182)

3. Sprawozdania Rb-33 i Rb-40 za IV kwartał 2019 r. i III kwartał 2020 r. nie przedstawiały rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym sytuacji finansowej Funduszu w okresie, którego dotyczyły. Kontrola wykazała, że:

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

Dyrektor DBI wyjaśnił, że w związku z faktem, iż środki zwrócone przez jst zasiliły subkonta wojewodów, przedstawiono je po stronie przychodów. Jednakże, po ponownej, szczegółowej analizie przedmiotowe operacje będą ujmowane jako zmniejszenie kosztów;

(akta kontroli str. 92-95; 1192-1204; 1209-1211; 1231-1233; 1255-1289 pliki: 039-041)

b) przyjęty w Ministerstwie i zalecony wojewodom sposób ewidencjonowania w księgach rachunkowych i wykazywania przez wojewodów w kwartalnych informacjach danych dotyczących umów wieloletnich skutkowało tym, że w sprawozdaniach z wykonania planu FDS (Rb-33 i Rb-40 za IV kwartał 2019 r. i III kwartał 2020 r.) w kolumnie „wykonanie” (w poz. III *Koszty realizacji zadań* i poz. IV *Stan Funduszu na koniec roku, Zobowiązania*) wykazano wartość podpisanych umów (w tym wieloletnich, pomimo że dla lat przyszłych nie zaistniało jeszcze zdarzenie rodzące obowiązek wypłaty po stronie dysponenta FDS), a nie faktycznie poniesione ostateczne wydatki (koszty) na realizację zadań wskazanych w ustawie o FDS. Taki sposób ujmowania w księgach rachunkowych i na ich podstawie ujmowania kosztów w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 skutkowało zawyżeniem faktycznych kosztów danego okresu sprawozdawczego i zobowiązań na koniec okresu sprawozdawczego. W sprawozdaniu Rb-40 za IV kwartał 2019 r. łączne koszty wykazano w wysokości wyższej o 808 479,4 tys. zł, tj. 16,1% niż koszty zaplanowane na rok 2019, mimo że na zdania

⁶³ NFOŚiGW, PGLLP i wpłat od spółek.

określone w ustawie FDS wydatkowano w układzie kasowym (bez zobowiązań z tytułu umów wieloletnich) kwoty niższe niż zaplanowano. I tak:

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

Było to niezgodne z § 12 załącznika Nr 34 do *rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości*⁶⁴, który stanowi, że w przypadku, gdy dysponent funduszu nie realizuje bezpośrednio zadań wynikających z ustawy powołującej fundusz, w sprawozdaniu w kolumnie „wykonanie” wykazuje się faktycznie poniesione ostatecznie wydatki na realizację zadań wskazanych w ustawie powołującej fundusz, po wyeliminowaniu wewnętrznych przelewów redystrybucyjnych. Zgodnie natomiast z art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

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

Dyrektor DBI wyjaśnił m.in., że *podpisana na realizację zadań FDS umowa wypełniając warunki określone w definicji zobowiązań*⁶⁵, w roku jej zawarcia jest ewidencjonowana jako koszt Funduszu, który będzie pokrywany z przychodów FDS także tych uzyskanych w kolejnych latach. Całkowita wartość umowy, bez względu na etapowość jej realizacji i czas jej zakończenia, księgowana jest na kontach 240 i 853 (z analityką określoną w szczególności większej niż wynika to z druków sprawozdań budżetowych Rb-33 i Rb-40, tj. np. w podziale na planowane lata realizacji). W efekcie stan funduszu, który jest odzwierciedleniem zapisów na koncie 853, w pierwszych latach funkcjonowania FDS jest wartością ujemną, bowiem przychody w danym okresie sprawozdawczym są wartością niższą od wartości kosztów. Ogólna kwota kosztów, tj. wartość zawartych umów oraz uregulowanych zobowiązań w okresie obowiązywania ustawy o FDS nie przekroczy sumy uzyskanych przychodów w kolejnych latach (zapisanych w ustawie), a środki będą przekazywane w miarę realizacji zadań i dostępnych środków na rachunku bankowym. Tak więc stan funduszu w pierwszych latach funkcjonowania FDS będzie wykazywał kwoty ujemne, jednakże będą się one sukcesywnie

⁶⁴ Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa, Rozdział 7 Sprawozdanie Rb-33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego; pkt 8.

⁶⁵ Zobowiązaniem jest wynikający z przeszłych zdarzeń obowiązek wykonania świadczeń o wiarygodnie określonej wartości, które spowodują wykorzystanie już posiadanych lub przyszłych aktywów jednostki, art. 3 ust. 1 pkt 20 ustawy o rachunkowości.

zmniejszały o wartość opłaconych zobowiązań. Ujemny stan funduszu nie oznacza, złej kondycji finansowej funduszu, ani konieczności angażowania dodatkowych środków finansowych w najbliższym okresie, a w sposób rzeczywisty odzwierciedla stopień zaawansowania realizacji zadań funduszu (tj. wartość zawartych umów), w tym umów wieloletnich, które będą angażowały środki w kolejnych latach funkcjonowania FDS. Powyższy sposób ewidencji zdarzeń realizowanych w ramach FDS ma odzwierciedlenie w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 oraz sprawozdanych finansowych, w których prezentowana jest – zgodnie z obowiązującymi drukami sprawozdań – całkowita wartość kosztów ujętych na koncie 853. Dyrektor DBI odnosząc się do § 12 ust. 8 załącznika Nr 34 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości stwierdził, że przedmiotowy zapis nie ma zastosowania do FDS, ze względu na specyficzną organizację i podział realizacji zadań dysponenta Funduszu (w roli dysponenta Funduszu występuje zarówno Minister jak i wojewodowie). A zgodnie z ustawą o FDS zadania powiatowe, gminne i mostowe są realizowane bezpośrednio przez wojewodów. Przyjęcie rozwiązania, o którym mowa w § 12 ust. 8 oznaczałoby pominięcie w sprawozdawczości zdarzeń na subkontach, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o FDS.

Złożone wyjaśnienia, zdaniem NIK, nie zmieniają faktu, że zarówno ewidencja księgowa Funduszu, jak i sporządzone na jej podstawie sprawozdania budżetowe, nie przekazują adresatom sprawozdań, w tym Sejmowi, który uchwała plan finansowy FDS na dany rok budżetowy, rzetelnego obrazu finansów Funduszu w okresie sprawozdawczym, zarówno w zakresie stanu Funduszu na początek i koniec tego okresu, jak i wykonanych kosztów. Pomimo opisanej powyżej organizacji i podziału realizacji zadań dysponenta Funduszu (pomiędzy Ministra i wojewodów), zdaniem NIK, rozwiązania, o których mowa w § 12 ust. 8 załącznika Nr 34 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości obowiązują, tym bardziej, że w art. 11 ustawy o FDS wskazano, że jednostkami realizującymi zadania powiatowe i zadania gminne albo zadania mostowe są jednostki samorządu terytorialnego, na rzecz których wojewoda dokonuje wypłaty środków.

(akta kontroli str. 92-95; 98-100; 130; 1183-1187; 1192-1196; 1199-1204; 1206-1208; 1231-1233; 1241-1245; 1255-1289 pliki: 039-041)

- c) dysponent Funduszu nie ustanowił mechanizmów zapewniających prawidłowe i rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych, których podstawę stanowią m.in. informacje i rozliczenia przekazywane przez wojewodów. Pomimo przyjęcia przez Ministerstwo opisanego w pkt b) sposobu ewidencjonowania umów wieloletnich i zlecenia takiego sposobu ewidencjonowania wojewodom⁶⁶, Ministerstwo nie zapewniło, że zasady te były realizowane jednolicie przez wszystkich wojewodów. Również przyjęty w MI sposób weryfikacji prawidłowości sporządzania przez wojewodów informacji i rozliczeń nie był skuteczny i nie wykrył ani nie zapobiegł błędom w ewidencjonowaniu przez wojewodów umów wieloletnich i w konsekwencji ich błędnego ujmowania w przekazywanych kwartalnych informacjach i rozliczeniach. Z ustaleń kontroli NIK w pięciu urzędach wojewódzkich wynika, że Opolski, Lubuski i Wielkopolski Urząd Wojewódzki ujmowały wszystkie operacje, w tym wartość umów

⁶⁶ Pisma Ministerstwa Infrastruktury, Departament Budżetu znak: DBI-2.4521.3.2019 z dnia 17 czerwca 2019 r.; DBI-2.4521.13.2019 z dnia 01 października 2019 r.; DBI-2.0320.1.2020 z dnia 13 marca 2020 r.; DBI-2.4520.2.2020 z dnia 04 maja 2020 r.

wieloletnich bilansowo i wykazywały je w kwartalnych informacjach w formie sprawozdań Rb-33 i Rb-40, Śląski Urząd Wojewódzki prowadził ewidencję pozabilansową dla umów wieloletnich, natomiast Mazowiecki Urząd Wojewódzki nie ujmował umów wieloletnich w ewidencji finansowo-księgowej i nie wykazywał ich w kwartalnych informacjach w formie sprawozdań Rb-33 i Rb-40.

Dyrektor DBI wyjaśnił, że *sposób zorganizowania rachunkowości w jednostce jest niezależną decyzją jej kierownika, w tym przypadku wojewody. Na podstawie § 4 ust 5 Porozumienia nałożono na wojewodę obowiązek „prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej wszystkich zdarzeń związanych z dofinansowaniem zadań na terenie województwa, w tym w zakresie przepływów środków pieniężnych zgromadzonych na subkoncie, należności i zobowiązań, w sposób umożliwiający sporządzenie informacji i rozliczeń”.* Dyrektor poinformował również, że *dysponent Funduszu posiada wiedzę o sposobie ujmowania w księgach rachunkowych umów zawieranych przez wojewodów z jednostkami samorządu terytorialnego, gdyż zostało to szczegółowo omówione w kontaktach ze służbami wojewody. Ustalono, że sposób ewidencjonowania przedmiotowych umów jest zgodny z treścią zawartych umów oraz zasadami przyjętymi w poszczególnych jednostkach.*

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

(akta kontroli str. 142-158; 163-183; 1183-1187; 192-1196; 1199-1204; 1234-1239; 1255-1289 pliki: 017-018)

4. Dane dotyczące wykorzystanych środków Funduszu na zadania gminne i powiatowe wykazane w *Sprawozdaniu z realizacji zadań, na które zostało udzielone dofinansowanie za środków Funduszu Dróg Samorządowych w 2019 roku* nie były zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-40 za IV kwartał 2019 r. Ze sprawozdania Rb-40 za IV kwartał 2019 r. wynika, że środki z FDS na zadania powiatowe i gminne były wyższe o 20 770,8 tys. zł (3 854 061,8 tys. zł, bez zobowiązań z tytułu projektów wieloletnich w kwocie łącznie 881 520,0 tys. zł) niż kwota wykazana jako środki wykorzystane na te zadania w sprawozdaniu z realizacji zadań w 2019 r. (3 833 291,0 tys. zł).

Zastępca dyrektora DDP w wyjaśnieniach nie odniosła się do przyczyny braku zgodności danych dotyczących wykorzystania środków FDS na zadania powiatowe i gminne prezentowanych w ww. sprawozdaniach.

(akta kontroli str. 92-95; 461-477; 1212-1217; 1259-1289 pliki: 039-041)

5. Zgodnie z art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o FDS minister właściwy do spraw transportu dokonuje analizy prawidłowości sporządzonych przez wojewodów list, o których mowa w art. 24 ust. 5 tej ustawy, pod względem zgodności proponowanych kwot dofinansowania poszczególnych zadań powiatowych oraz zadań gminnych z art. 14 i art. 15 ww. ustawy.

Z ustaleń kontroli NIK P/20/005 w MI i w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim wynika, że powołana przez Wojewodę Komisja ustalając poziom dofinansowania dla Gminy Biała posłużyła się nieprawidłowymi danymi w zakresie części wyrównawczej oraz części równoważącej subwencji ogólnej. Spowodowało to błędne wyliczenie dochodu własnego na mieszkańca gminy i przyznanie Gminie Biała wyższego poziomu dofinansowania dla zadań zrealizowanych w ramach naboru na 2019 r.⁶⁷. Tym samym w sposób niezgodny z postanowieniami wynikającymi z art. 14 ust. 2 ustawy o FDS ustalono wysokość dofinansowania dwóch zadań realizowanych przez tą jednostkę samorządu terytorialnego, zawyżając ją łącznie o 967 305,17 zł⁶⁸. Skutkowało to zmniejszeniem puli środków do podziału i ustaleniem niższego poziomu dofinansowania dla innych zadań zrealizowanych w ramach II naboru 2019 r.

Z przedłożonych do kontroli pism⁶⁹ i maili z uwagami kierowanymi do Wojewody Opolskiego wynika, że ww. nieprawidłowość nie została wykryta przez MI w trakcie weryfikacji list.

Zastępca dyrektora DDP poinformowała, że *mając na uwadze ww. przepisy, Minister Infrastruktury sprawdza limit środków na dofinansowanie zadań dla każdego województwa oraz zgodność łącznej puli środków z planem finansowym Funduszu załączonym do ustawy budżetowej na dany rok albo do projektu tej ustawy na dofinansowanie zadań powiatowych oraz zadań gminnych. Przepis art. 14 ust. 2 ww. ustawy określa sposób obliczenia poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, który wojewodowie biorą pod uwagę przy określaniu wartości dofinansowania. Wojewodowie przesyłają, wraz z listami zadań do dofinansowania, informacje o obliczonych dochodach dla poszczególnych gmin, powiatów i miast na prawach powiatu w danym województwie. Należy również podkreślić, że kierując się potrzebami i indywidualnym charakterem danego regionu, to wojewodowie są odpowiedzialni za określenie dla danego województwa przedziałów dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. (...) Dodatkowo, informuję, że Minister Infrastruktury wrywkowo sprawdzał również prawidłowość wyliczania dochodów przez wojewodów.*

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

(akta kontroli str. 1159-1162 pliki: 019, 038; 1220-1223; 1246-1248)

6. Dysponent FDS przyjął kwartalne informacje, o których mowa w § 5 ust. 1 Porozumienia, od Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (za IV kwartał 2019 r. oraz III kwartał 2020 r.) i Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego (za IV kwartał 2019 r.) i włączył je do sprawozdań Funduszu, mimo że nie zawierały oświadczeń o zgodności danych w nich zawartych z ewidencją księgową. Było to również niezgodne z pkt 4 rozdz. VI. *Sprawozdawczość budżetowa*, załącznika do zarządzenia nr 20 Ministra Infrastruktury w sprawie zasad rachunkowości, który zakłada, że informacje i zestawienia sporządzone przez

⁶⁷ Dla zadania pn. *Przebudowa drogi gminnej ulicy Prudnickiej w Białej* 80% dofinansowania w kwocie 1 876 019,92 zł zamiast 60% dofinansowania w kwocie 1 407 014,94 zł (różnica 469 004,98 zł) a dla zadania pn. *Przebudowa dróg gminnych ulic Lipowej i Tysiąclecia w Białej* 80% dofinansowania w kwocie 1 993 200,73 zł zamiast 60% dofinansowanie w kwocie 1 494 900,54 zł (różnica 498 300,19 zł).

⁶⁸ Cześć wyrównawcza subwencji 1 722 558 zł zamiast 6 448 848 zł; cześć równoważąca subwencji ogólnej 66 553 zł zamiast 58 922 zł, średni dochód na mieszkańca 1 489,65 zł zamiast 1 932,84 zł; stosunek dochodów (iloraz dochodu własnego wnioskodawcy i średniego dochodu własnego w kraju) 69,42% zamiast 90,07%.

⁶⁹ Pismo znak DDP-5.4520.301.2019 z 24 lipca 2019 r.

województw sporządzane są na podstawie ewidencji księgowej prowadzonej przez ten organ, co potwierdzone jest odpowiednią klauzulą i podpisem.

Dyrektor DBI wyjaśnił, że przyjęto zasadę, że w przypadku pozytywnej weryfikacji „kompletu” dokumentów z danego województwa i stwierdzeniu braku zastrzeżeń do wykazanych danych, wystarczającym jest oświadczenie na jednym z dokumentów. Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że fakt podpisania dokumentu przez głównego księgowego i kierownika jednostki jest wystarczającym oświadczeniem wiarygodności przedstawionych danych. Sprawozdania Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego za 2019 rok zawierały podpisy głównego księgowego i kierownika jednostki, a więc wiarygodność zaprezentowanych danych została potwierdzona. Ponadto stwierdzono zgodność przedmiotowych danych z danymi będącymi w posiadaniu MI (także uwzględniając monitoring operacji na subkoncie), włączono więc przedstawione przez MUW dane do sprawozdań sporządzanych do Ministerstwa Finansów.

(akta kontroli str. 1183-1204; 1234-1240)

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

IV. Wnioski

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

Wnioski

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

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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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,

2021 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis