

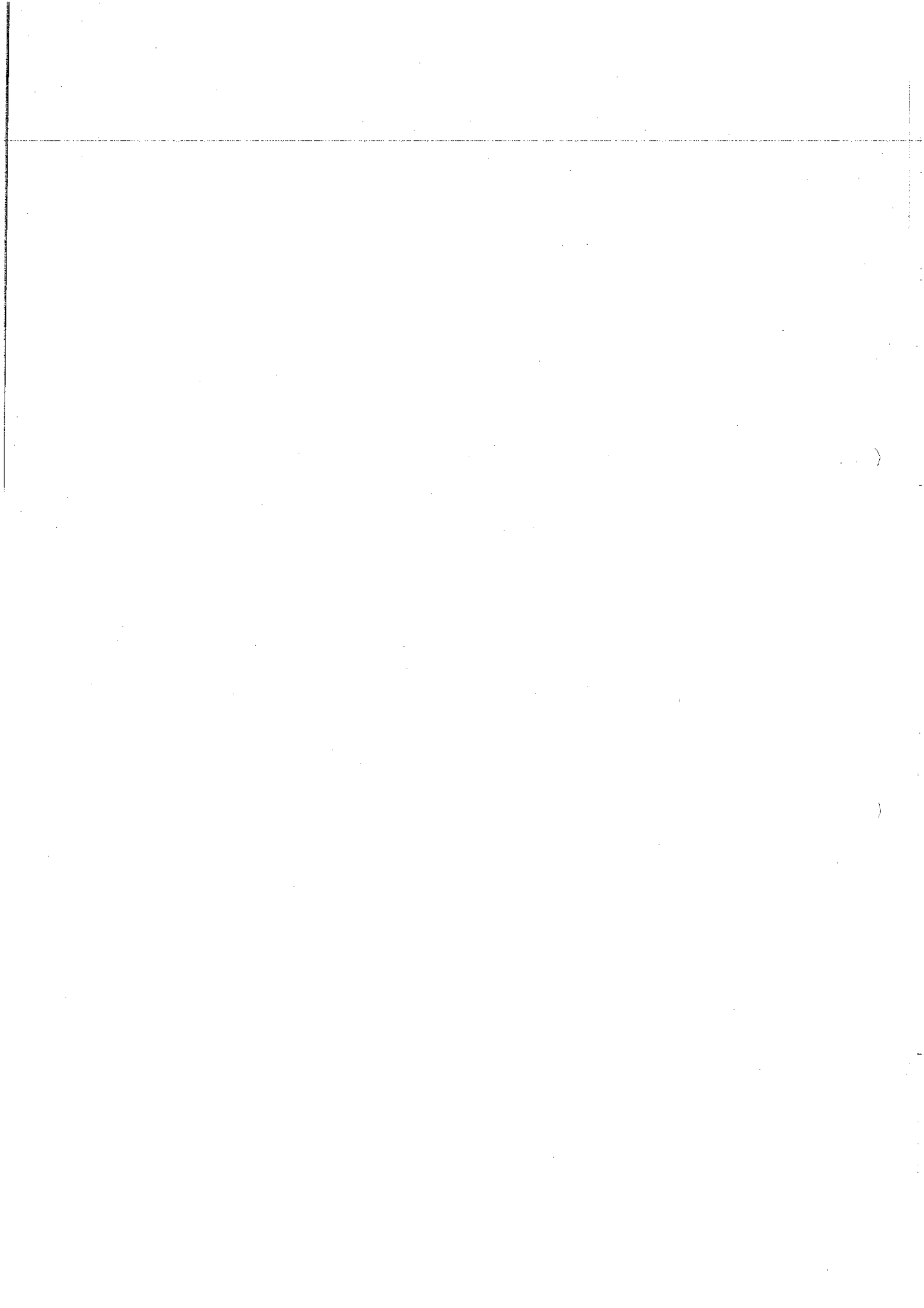


WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Wojciech Kutyla

KIN-4101-08-01/2012  
P/12/181

WYSTĄPIENIE  
POKONTROLNE

A small, handwritten mark or signature in the bottom left corner of the page.



## I. Dane identyfikacyjne kontroli.

Numer i tytuł kontroli P/12/181 -- Przygotowanie rządowych dokumentów strategicznych perspektywy 2014-2020.

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Infrastruktury

Kontroler

Katarzyna Peikow-Mentlewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82464 z dnia 6 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka  
kontrolowana

Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej,  
ul. Chałubińskiego 4/6; 00-928 Warszawa

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Sławomir Nowak - Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

(dowód: akta kontroli str. 8)

W okresie objętym badaniem kontrolnym funkcję Ministra pełnili:

- Minister Infrastruktury - Pan Cezary Grabarczyk (od dnia 16 listopada 2007 r. do dnia 7 listopada 2011 r.);
- Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej - Pan Sławomir Nowak (od 18 listopada 2011 r. do czasu zakończenia kontroli).

(dowód: akta kontroli str. 6-9)

Dyrektorem Generalnym, od dnia 16 listopada 2007 r. do dnia zakończenia kontroli, była Pani Katarzyna Szarkowska.

(dowód: akta kontroli str. 6, 11-12)

Zarządzeniem Nr 34 Ministra Infrastruktury z dnia 30 grudnia 2009 r. ustalono podział czynności Sekretarza i Podsekretarza Stanu w b. Ministerstwie Infrastruktury (MI). Na mocy § 5, Podsekretarz Stanu - Pan Maciej Jankowski prowadził sprawy poczty, polityki transportowej, współpracy z Unią Europejską i organizacjami międzynarodowymi oraz uczestniczył w posiedzeniach stałego komitetu Rady Ministrów oraz Komitetu do Spraw Europejskich. Podlegały mu m.in. Departament Polityki Transportowej i Spraw Międzynarodowych (późniejszy Departament Polityki Transportowej i Współpracy Międzynarodowej) oraz Departament Prawny.

(dowód: akta kontroli str. 665, 1203-1205)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> działalność Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM) w zakresie przygotowania rządowego dokumentu strategicznego pn. *Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)*, dalej zwanego SRT lub Strategią.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Podstawę do sformułowania powyższej oceny ogólnej stanowiły ustalenia kontroli wskazujące, że w MTBiGM zostały podjęte skuteczne działania mające na celu opracowanie projektu SRT. Działania te m.in. polegały na:

- wyznaczeniu Departamentu Polityki Transportowej i Współpracy Międzynarodowej na koordynatora prac nad opracowaniem projektu SRT. Ponadto, w celu zapewnienia sprawności działania i prawidłowej organizacji pracy, został powołany Zespół do spraw opracowania Strategii. Wyznaczeni do realizacji omawianego zadania

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- pracownicy posiadali zarówno odpowiednie kwalifikacje zawodowe, jak i niezbędną wiedzę i doświadczenie;
- dokonaniu wyboru sposobu opracowania oraz merytorycznego zakresu SRT, w tym w oparciu o ekspertyzy sporządzone przez autorytety środowiska naukowego oraz ekspertów branży transportowej. Rzetelnie sprawowany był nadzór nad przygotowaniem i odbiorem tych ekspertyz. Przeprowadzona została także analiza realizacji założeń wcześniej obowiązujących dokumentów strategicznych;
  - rzetelnym sprawowaniu nadzoru nad zapewnieniem zgodności projektu SRT z obowiązującymi przepisami prawa oraz z przyjętymi założeniami w stosownych dokumentach rządowych, a także nad przeprowadzeniem konsultacji wewnątrzresortowych, międzyresortowych i społecznych w sprawie projektu tego dokumentu, łącznie z prognozą oddziaływania na środowisko. W treści projektu Strategii znalazły się zapisy dotyczące celów i wskaźników oraz finansowych ram dla planowanych działań strategicznych a tekst dokumentu był ukierunkowany terytorialnie. Ponadto, projekt SRT uzyskał niezbędne opinie zgodności ze Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju;
  - rzetelnym wykonaniu decyzji Stałego Komitetu Rady Ministrów (SKRM) z dnia 25 października 2012 r. oraz zaleceń Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju w sprawie treści SRT. W ich następstwie przeprowadzono spotkanie z pracownikami Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) oraz zmodyfikowano - zgodnie z uwagami MRR - treść projektu SRT;
  - uczestnictwie w pracach m.in. *Międzyresortowego Zespołu do spraw Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej* oraz *Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju*, które związane były z przygotowaniem programowania i wdrażania dokumentów programowych nowej perspektywy finansowej 2014-2020.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na fakt, iż opracowywanie projektu SRT nie zakończyło się w terminie określonym w harmonogramie realizacji zadań Ministerstwa, tj. we wrześniu 2011 roku. Łączny czas na przygotowanie projektu SRT wraz z jego przekazaniem miał liczyć 21 miesięcy, a biorąc pod uwagę fakt, że projekt ten przekazano pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów dopiero w maju 2012 r., czas ten przekroczono o 8 miesięcy. Do dnia zakończenia kontroli, projekt SRT nie został przyjęty przez Radę Ministrów, m.in. ze względu na zgłaszane do niego uwagi. Ponadto, trwały jeszcze prace nad tworzeniem *Dokumentu Implementacyjnego do SRT*, którego zadaniem ma być przełożenie celów SRT na poziom operacyjny, aby zapewnić najskuteczniejszą realizację warunku ex ante dla resortu transportu określonego w pakiecie komunikatów Komisji Europejskiej z dnia 6 października 2011 roku.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Sposób organizacji prac nad opracowaniem strategii zintegrowanych.

##### 1.2.1. Uregulowania wewnętrzne.

W dniu 21 listopada 2011 r., rozporządzeniem Rady Ministrów<sup>2</sup>, utworzono Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Infrastruktury. W okresie objętym kontrolą obowiązywały cztery regulaminy organizacyjne Ministerstwa<sup>3</sup>, z których ostatni był regulaminem MTBiGM. Departamentem wiodącym przy tworzeniu SRT był Departament Polityki

Opis stanu  
faktycznego

<sup>2</sup> Dz. U. z 2011, Nr 250, poz. 1503.

<sup>3</sup> Zarządzenie Nr 8 Ministra Infrastruktury w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego MI z dnia 30.01.2008 r.; Zarządzenie Nr 35 Ministra Infrastruktury w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego MI z dnia 31.12.2009 r.; Zarządzenie Nr 39 Ministra Infrastruktury w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego MI z dnia 28.09.2011 r. oraz Zarządzenie Nr 3 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MTBiGM z dnia 16.12.2011 r.

Transportowej i Współpracy Międzynarodowej (dalej TP). Funkcje dyrektora tego departamentu pełnili:

- Ireneusz Majcher w okresie od dnia 4 lutego 2007 r. do dnia 21 lutego 2009 r.;
- Rafał Wójcik w okresie od dnia 21 stycznia 2009 r. do dnia 30 kwietnia 2009 r.;
- Tomasz Michalski w okresie od dnia 1 maja 2009 r. do dnia zakończenia kontroli.

W regulaminie organizacyjnym Ministerstwa zapisano, iż TP zajmuje się realizacją zadań w zakresie strategii i programów infrastruktury, tj. opracowywaniem wieloletniej strategii rozwoju transportu, w tym przeprowadzaniem niezbędnych uzgodnień projektu strategii, zlecaniem przeprowadzenia Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko projektu wieloletniej strategii, zapewnianiem spójności pomiędzy regulacjami prawnymi o charakterze transportowym, a dokumentami strategicznymi w zakresie transportu oraz opracowywaniem materiałów dotyczących polityki transportowej Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 13-18,19-95)

Zgodnie z regulaminem wewnętrznym TP, wydziałami wiodącymi w sprawie opracowywania SRT był Wydział Planowania Strategicznego Infrastruktury Transportu (TP1) oraz Wydział Planowania Strategicznego do spraw Instrumentów Optymalizacji Transportu (TP2).

(dowód: akta kontroli str. 865-880)

W działalności w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ustalone  
nieprawidłowości

### 1.2.2. Zespół do spraw opracowania Strategii Rozwoju.

Opis stanu  
faktycznego

Dnia 9 lutego 2010 r., Zarządzeniem nr 5, Minister Infrastruktury powołał *Zespół do spraw opracowania Strategii Rozwoju Transportu*<sup>4</sup> (zwany dalej Zespołem). Przewodniczącym Zespołu był Podsekretarz Stanu, a członkami przedstawiciele Departamentów: Polityki Transportowej i Spraw Międzynarodowych, Transportu Morskiego i Żeglugi Śródlądowej, Bezpieczeństwa Żeglugi, Kolejnictwa, Inwestycji Kolejowych, Lotnictwa, Prawnego, Dróg i Autostrad, Gospodarki Przestrzennej, Sekretariatu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Transportu Drogowego, Funduszy Unii Europejskiej oraz Telekomunikacji.

W uzasadnieniu do Zarządzenia zapisano, iż Zespół będzie organem pomocniczym przy tworzeniu nowego dokumentu strategicznego pn. *Strategia Rozwoju Transportu*. Do zadań Zespołu należało:

- analizowanie zagadnień niezbędnych dla opracowania jednolitej SRT, w tym zagadnień obejmujących problematykę poszczególnych rodzajów transportu wchodzących w skład SRT;
- nadzór nad opracowaniem poszczególnych części SRT przez właściwe departamenty merytoryczne;
- koordynacja uzgodnień pomiędzy departamentami opracowanych części SRT;
- ocena i weryfikacja ostatecznej wersji SRT.

Okres działania Zespołu wyznaczono od dnia 9 lutego 2010 r. do czasu przyjęcia SRT przez RM, co było wówczas planowane na I połowę 2012 roku. Zarządzenie nie nakładało obowiązku sporządzenia sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 188-198, 586, 590-591)

W okresie objętym kontrolą odbyły się trzy posiedzenia Zespołu, tj. w dniach 5 i 7 stycznia oraz dnia 10 marca 2010 roku. Efektem tych spotkań było:

- omówienie uwag ogólnych i szczegółowych do zapisów w ekspertyzie pn. *Uwarunkowania rozwoju transportu w Polsce do 2030 r.*;
- zmiana nazwy strategii na *Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)*;
- zmiana treści misji, celów głównych i horyzontalnych;

<sup>4</sup> Zmienione Zarządzeniem Nr 13 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 2012 r.

- modyfikacja *Spisu treści* oraz projektu wskaźników realizacji SRT;
- omówienie uwag departamentów merytorycznych do dokumentu pn. *Plan uporządkowania strategii rozwoju – zarys prac nad strategiami docelowymi* oraz koncepcji ujęcia problematyki poszczególnych gałęzi transportu w przyszłej SRT, a także omówienie propozycji i wyznaczenie celów strategicznych SRT;
- ustalenie, że sześć celów głównych przyszłej SRT zostanie opracowanych na podstawie analizy obowiązujących dokumentów strategicznych, tj. *Polityki Transportowej Państwa 2006-2025* oraz *Raportu Polska 2030 – wyzwania rozwojowe*;
- ustalenie, że SRT będzie dokumentem o charakterze kierunkowym w obszarze transportu zawierającym elementy m.in. *Master Planu dla Transportu Kolejowego do 2030 r.*, stanowiącego program operacyjny uszczegóławiający SRT.

Z wyjaśnień uzyskanych w departamencie TP wynika, że na posiedzeniach omawiano jedynie kluczowe sprawy odnoszące się do prowadzonych prac nad tworzeniem dokumentem, takie jak określenie kierunków interwencji czy wskaźników realizacji SRT. Wszelkie pozostałe uzgodnienia dotyczące bardziej szczegółowych kwestii związanych z tworzeniem projektu SRT, prowadzone były w drodze wymiany pisemnej korespondencji z właściwymi merytorycznie departamentami branżowymi. W taki sposób m.in. przekazywano i uzgadniano na roboczo kolejne wersje strategii (a także jej poszczególnych fragmentów) oraz przekazywano zapytania dotyczące konkretnych zagadnień związanych z SRT. Ponadto odbywały się robocze spotkania z przedstawicielami poszczególnych departamentów (ekspertami branżowymi), podczas których omawiane były zagadnienia wymagające dodatkowych uzgodnień, a dotyczące określonych rodzajów transportu. Przyjęty sposób procedowania ułatwił i usprawnił w znaczący sposób prace nad projektowanym dokumentem.

(dowód: akta kontroli str. 627-658, 881-888, 1219)

Ustalone  
nieprawidłowości

W wyżej przedstawionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

### 1.2.3. Osoby biorące udział w pracach nad SRT.

Opis stanu  
faktycznego

W pracach nad opracowaniem projektu Strategii Rozwoju Transportu uczestniczyły łącznie 53<sup>5</sup> osoby z całego Ministerstwa, z czego 20 osób stanowili pracownicy departamentu wiodącego, tj. TP, który zajmował się całością prac, począwszy od analizy istniejących w 2009 r. strategii i programów operacyjnych, poprzez opiniowanie nadsyłanych przez departamenty merytoryczne wkładów do projektu, a skończywszy na przesyłaniu uzgodnionego projektu SRT do Departamentu Prawnego MTBiGM. Pracownicy TP opiniowali także SRT pod kątem zgodności ze strategią Europa 2020 oraz przekazywali niezbędne informacje o postępach prac w zakresie realizacji wyznaczonych celów rozwojowych w tym dokumencie nadzorującemu Podsekretarzowi Stanu MI/MTBiGM. Dbali także o zapewnienie zgodności Strategii z założeniami określonymi w dokumentach rządowych.

Opiniowaniem projektu SRT w zakresie formalno-prawnym (pod kątem zgodności strategii z przepisami prawa polskiego) zajmował się główny specjalista do spraw legislacji w Departamencie Prawnym. Wszystkie osoby biorące udział w tworzeniu projektu Strategii posiadały wyższe wykształcenie, były wieloletnimi pracownikami Ministerstwa oraz posiadały - odpowiednie do zadań - wykształcenie kierunkowe.

Ustalono ponadto, iż do opracowania SRT nie zatrudniono dodatkowych pracowników, nie stworzono dodatkowych komórek organizacyjnych, ani też nie stworzono odrębnych procedur. Zastępca dyrektora departamentu TP wyjaśniła, że stan zatrudnienia w wydziale TP1 w latach 2009-2012 ulegał zmianom. W związku z naborem czterech dodatkowych osób (na początku 2009 r.), w skład tego wydziału wchodziło dziewięć osób. W kolejnych miesiącach liczba pracowników wydziału zwiększyła się do 11 osób. Przez cały rok 2010

<sup>5</sup> Liczba ta jest szacunkową liczbą, ustaloną na podstawie przekazanych przez Departament Polityki Transportowej i Współpracy Międzynarodowej informacji, a także pism z Departamentów merytorycznych Urzędu.

wydział liczył 11 osób. W 2011 r. odeszła jedna osoba i stan 10-osobowy od lipca 2011 r. do chwili obecnej nie zmienił się.

–(dowód: akta kontroli str: 699-707,-1416-1428)

Ustalone  
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Opis stanu  
faktycznego

#### 1.2.4. Pomoc ekspertów zewnętrznych

Wykaz propozycji ekspertyz niezbędnych do opracowania projektu SRT przedstawiono na posiedzeniu kierownictwa resortu w dniu 26 stycznia 2010 roku. W materiale pn. *Stan prac nad SRT – propozycja harmonogramu*<sup>6</sup> wyjaśniono powody opracowania SRT w trybie eksperckim, tj. uwzględnienie wielu, często sprzecznych opinii różnych środowisk, w tym naukowych, branżowych, biznesowych, lokalnych, zatrudnienie autorytetów środowiska naukowego i ekspertów branży transportowej.

Na przełomie marca i kwietnia 2010 r., pracownicy MI sporządzili propozycje tematów ekspertyz, a także dokonali analizy rynku i przygotowali listę potencjalnych ekspertów zajmujących się dziedzinami odpowiadającymi poszczególnym zagadnieniom przewidzianym do ujęcia w SRT. Określono także szczegółowo zakres ekspertyz w powiązaniu z przyjętymi przez Kierownictwo MI założeniami i celami Strategii Rozwoju Transportu oraz przeprowadzono wstępne rozmowy z wybranymi ekspertami.

Propozycje ekspertyz przedstawiono następnie w notatce departamentu TP dla Podsekretarza Stanu MI na posiedzenie Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju (w dniu 11 marca 2010 r.). Lista ekspertyz naukowych niezbędnych dla sporządzenia SRT liczyła 14 pozycji. W dniu 12 kwietnia 2010 r. Departament TP przedstawił<sup>7</sup> pozostałym departamentom MI zakres tematyczny zalecanych ekspertyz.

W związku z realizacją zadania pod nazwą *Opracowanie Strategii Rozwoju Transportu 2020 r. (w perspektywie do 2030 r.)*, umowy o sporządzenie ekspertyz zostały podpisane w okresie od września do października 2010 r., a ich odbiór i analiza przez TP nastąpiła w listopadzie 2010 roku. Łącznie zleconych zostało opracowanie czternastu ekspertyz, tj.:

- 11 ekspertyz po 8 tys. zł. brutto;
- jedna ekspertyza za 11 tys. zł. brutto (*Prognoza rozwoju transportu w Polsce do 2030 r. – aktualizacja opracowania pn. Wizja struktury transportu oraz rozwoju sieci transportowych do roku 2033*);
- jedna ekspertyza za 40 tys. zł. brutto (*Uwarunkowania rozwoju transportu w Polsce do 2030 roku*);
- jedna ekspertyza o wartości 6 026 zł brutto (*Zmiana organizacji i zarządzania systemem transportowym w celu podniesienia efektywności jego funkcjonowania w perspektywie 2020/2030*).

Na wszystkie zlecone ekspertyzy wydano łącznie 145 tys., natomiast łączny koszt opracowania projektu SRT wyniósł 669.000 tys. zł.

W listopadzie 2010 r. nastąpił odbiór ekspertyzy pn. „Uwarunkowania rozwoju transportu w Polsce do 2030 roku”, która stanowiła pierwotną wersję Strategii Rozwoju Transportu. W grudniu 2010 r. ekspertyzę przedstawiono do konsultacji wewnątrzresortowych, a miesiąc później (w dniu 5 stycznia 2011 r.), na posiedzeniu Zespołu ds. opracowania Strategii Rozwoju Transportu, omówiono ogólne i szczegółowe uwagi do tej ekspertyzy.

Do projektu *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)* z sierpnia 2012 r. dołączono dokument pn. Bibliografia, w którym wymieniono ekspertyzy dotyczące rozwoju transportu. W spisie tym znalazło się 11 spośród 14 zleconych przez MTBiGM ekspertyz. W treści projektu SRT znalazły się odniesienia, w formie przypisów dolnych bądź podpisów pod tabelami, do: Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju, Średniookresowej Strategii Kraju, czterech ekspertyz zleconych przez MTBiGM, Strategii Europa 2020, Krajowego programu badań pn.: *Założenia polityki naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa MNiSzW*, Sprawozdania KRBRD za 2010 r. oraz Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.

<sup>6</sup> MP1-dk-078-36/2010

<sup>7</sup> MP1-dk-078-161/2010

Ustalone  
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sposób przygotowania resortu infrastruktury do zadań związanych z opracowywaniem zintegrowanej strategii rozwoju transportu. W Ministerstwie wyznaczono Podsekretarza Stanu, który nadzorował prace nad tworzeniem projektu i na każdym etapie tych prac informowany był o ich przebiegu.

Zgodnie z założeniami resortu, powołano Zespół ds. opracowania SRT, którego członkami zostali merytorycznie przygotowani pracownicy z całego Ministerstwa. Do nadzorowania i koordynowania wszystkich prac wyznaczono pracowników jednego departamentu, którzy w całym okresie tworzenia projektu czuwali nad procesem związanym z informowaniem członków Zespołu o pojawiających się zmianach legislacyjnych, przesyłali i konsultowali zawartość ekspertyz, tworzyli kolejne rozdziały SRT (w porozumieniu z wyznaczonymi merytorycznie pracownikami). Pracownicy ci uczestniczyli również w procesie uzgadniania projektu z podmiotami zewnętrznymi, w konsultacjach wewnątrz – i międzyresortowych, w konsultacjach społecznych oraz przygotowywali notatki dla Podsekretarza Stanu o przebiegu prac nad tworzeniem projektu SRT.

NIK pozytywnie ocenia również skorzystanie z pomocy ekspertów przy tworzeniu projektu Strategii. Sprawnie przeprowadzono cały proces począwszy od wyboru tematów ekspertyz, po prezentację i konsultowanie ich treści wewnątrz resortu. Tryb procedowania był zgodny z ustawą Prawo zamówień publicznych, a wnioski o zamówienie publiczne przygotowano poprawnie.

## 2. Strategia Rozwoju Transportu.

### 2.2.1. Analiza założeń poprzednich dokumentów strategicznych resortu transportu.

Opis stanu  
faktycznego

Departament TP zwrócił się w maju 2009 r. do wszystkich departamentów ówczesnego Ministerstwa Infrastruktury z prośbą o udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące istniejących wówczas dokumentów strategicznych. Pytano o to, które z priorytetów i założeń tych dokumentów, realizowanych przez dany departament, były aktualne, które z priorytetów i założeń powinny znaleźć się w zbiorczej strategii, czy cel powstania danego dokumentu strategicznego został zrealizowany oraz czy departamenty widzą potrzebę uwzględnienia nowych celów, bądź priorytetów, które są wynikiem aktualnych działań we właściwości danego departamentu.

W wyniku analizy nadesłanych odpowiedzi, TP przygotował *Notatkę w sprawie analizy istniejących dokumentów strategicznych obowiązujących w MI i uwag do dokumentu pn. Plan uporządkowania dokumentów strategicznych*<sup>8</sup>. Zgodnie ze stanem na koniec maja 2009 r. w Ministerstwie Infrastruktury obowiązywało 14 dokumentów strategicznych, określających szczegółowe cele i zadania rozwojowe dla poszczególnych rodzajów transportu. W analizie przeprowadzonej przez pracowników MI, zamieszczonej w powołanej wyżej notatce wymieniono poniższe dokumenty:

1. *Polityka Transportowa Państwa na lata 2006-2025* – cele wymienione w dokumencie uznano za nadal aktualne, a ich realizacja znajdowała się dopiero na początkowym etapie, zważywszy na horyzont czasowy dokumentu. Ze względu na aktualność wyznaczonych długoterminowych celów uznano, iż powinien być nadal realizowany.
2. *Strategia dla Transportu Kolejowego do roku 2013*. W ramach wdrażania założeń dokumentu dokonano oddłużenia spółki PKP PR sp. z o.o. Cele strategiczne dokumentu powinny pozostać bez zmian.

<sup>8</sup> Nr pisma: MP1-dk-073-85/2009 z 26 maja 2009 r. do Sekretarza Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju.

3. *Strategia Rozwoju Portów Morskich do 2015 roku.* Cele założone w strategii nie zostały jeszcze osiągnięte, brakowało – na dzień sporządzenia analizy – podstaw merytorycznych, które wskazywałyby na konieczność modyfikacji Strategii.
4. *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012.* Program obowiązywał i był realizowany pod nadzorem Departamentu Dróg i Autostrad przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA).
5. *Program Budowy i Uruchomienia Przewozów Kolejami Dużych Prędkości w Polsce.* Podstawowy cel programu nie został osiągnięty ze względu na okres realizacji. Program powinien być realizowany, potrzeba jednak decyzji Rady Ministrów dot. sposobu i prawnego trybu realizacji poszczególnych faz zadania inwestycyjnego Kolei Dużych Prędkości oraz sposobu sfinansowania.
6. *Program Rozwoju Sieci Lotnisk i Lotniczych Urządzeń Naziemnych (do roku 2020).* Program obowiązywał, a jego powstanie dało podstawę do ubiegania się o środki z funduszy europejskich. Istniała konieczność jego aktualizacji/modyfikacji.
7. *Narodowy Plan Wdrażania Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym w Polsce.* Plan ten powinien być realizowany w niezmienionej formie. Plan wykonawczy wdrażania systemu ERTMS był na etapie wstępnych przygotowań.
8. *Master Plan dla Transportu Kolejowego do 2030 roku.* Z uwagi na specyfikę dokumentu oraz niezbyt odległy termin jego przyjęcia przez Radę Ministrów<sup>9</sup>, cele dokumentu nie zostały jeszcze zrealizowane. W chwili sporządzania analizy, opracowywano dokument implementacyjny, którego zadaniem miało być systematyzowanie procesu wdrażania w odniesieniu do zaplanowanych w Planie działań.
9. *Krajowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2005-2007-2013 GAMBIT 2005.* Program przy niezmienionej formie ramowej powinien być zmodyfikowany. Należy rozważyć zawężenie obszarów Programu do najważniejszych, zdiagnozowanych już wcześniej problemów.
10. *Program Rozwoju Służb Ratownictwa Morskiego w latach 2007-2009.* Program był w trakcie modyfikacji (wydłużenie czasu realizacji do 2010 r.).
11. *Plan działań w zakresie rozwoju szerokopasmowej infrastruktury dostępowej do usług społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007-2013.* Dokument powinien zostać w niezmienionym kształcie, był w trakcie realizacji (termin do 2013 r.).
12. *Strategia przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej.* Program był w trakcie realizacji (termin do 2014 r.), trwały prace nad dokumentem nowelizującym.
13. *Program wieloletni pod nazwą Budowa drogi łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską w latach 2008-2013.* Program był w trakcie realizacji. Z uwagi na konieczność dodatkowych opracowań środowiskowych, program modyfikowano (wydłużenie czasu realizacji do 2018).
14. *Program wieloletni pod nazwą „Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu w latach 2008-2011”.* Program był w trakcie realizacji. Z uwagi na nowe regulacje prawne oraz urealnienie terminów realizacji, program modyfikowano (wydłużenie czasu realizacji do 2013 r.).

W sierpniu 2009 r. departament TP przekazał pozostałym departamentom MI stanowisko w sprawie zawartości przyszłej SRT, jej zakresu, wykorzystania Polityki Transportowej Państwa na lata 2006-2025 jako podstawy do napisania docelowej SRT oraz włączenia dotychczas obowiązujących strategii do docelowej SRT.

W dniu 29 września 2009 r. departament TP poinformował o decyzji Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju (dalej KK) dotyczącej podziału i zawartości poszczególnych strategii, a także przedstawił elementy strategii, polityk i programów mających wejść w skład przyszłej strategii rozwoju transportu. Były to: *Polityka Transportowa Państwa na lata 2006-2025*, *Strategia dla Transportu Kolejowego*, którą planowano przekształcić w *Program rozwoju transportu kolejowego do roku 2015*, *Strategia rozwoju portów morskich do roku 2015*, *Strategia modernizacji infrastruktury*

<sup>9</sup> Uchwała nr 277/2008 RM z dnia 19 grudnia 2008 r.

śródlądowych dróg wodnych w Polsce do roku 2020, Strategia rozwoju inteligentnych systemów transportowych Polsce (do 2028 r.), Master Plan dla Transportu Kolejowego do 2030. roku, Narodowy Plan Wdrażania Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym w Polsce, Program Rozwoju Sieci Lotnisk i Lotniczych urządzeń naziemnych (do roku 2020), Program budowy dróg krajowych na lata 2008-2012 oraz Krajowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2005-2007-2013. W grudniu 2009 r.<sup>10</sup>, departament TP skierował do pozostałych departamentów MI pismo w sprawie kształtu przyszłej SRT poprzez wskazanie istniejących już dokumentów, które powinny zostać włączone do tej strategii. Następnie, TP przekazał tym departamentom materiał przygotowany przez MRR pn. *Plan uporządkowania strategii rozwoju - zarys prac nad strategiami docelowymi* - z prośbą o przeanalizowanie i zgłoszenie uwag<sup>11</sup>.

Z wyjaśnień uzyskanych w dniu 22 listopada 2012 r. w departamencie TP wynika, iż na podstawie wkładów z departamentów merytorycznych Ministerstwa, które dotyczyły zrealizowanych celów/przedsięwzięć/kierunków danego dokumentu planistycznego, proponowanych założeń i celów do SRT, wstępnej diagnozy stanu obecnego rozwoju transportu w Polsce, wyników analizy nakładów finansowych niezbędnych do poniesienia w celu realizacji SRT oraz możliwych źródeł finansowania - wydział TP1 opracował założenia i propozycje celów SRT oraz wykorzystał przekazane informacje do opracowania rozdziałów: 1. - Diagnoza stanu transportu w Polsce, 3 – Misja, wizja, cele SRT oraz rozdziału 10. – Finansowanie SRT

(dowód: akta kontroli str. 508-543, 547)

Ustalone  
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Departament Transportu i Współpracy Międzynarodowej sprawnie i rzetelnie przeprowadził analizę obowiązujących w MI dokumentów strategicznych oraz sporządził szczegółową analizę przedstawioną następnie Kierownictwu Ministerstwa. Wyniki powyższych działań pomogły następnie określić zawartość przyszłej Strategii Rozwoju Transportu, a co za tym idzie, dokonać wyboru ekspertyz niezbędnych do jej utworzenia.

### 2.2.2. Podstawy prawne sporządzonego projektu SRT.

Opis stanu  
faktycznego

Przy opracowywaniu *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)* bazowano na następujących dokumentach:

- Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>12</sup>, art. 9 ust. 3 określający strategię sektorową jako tzw. inne strategię rozwoju. Zgodnie z przepisami tej ustawy strategię sektorową powinny być zgodne ze Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju zarówno pod względem wyznaczonych w niej celów, jak i horyzontu czasowego;
- Raportcie *Polska 2030 Wyzwania rozwojowe*, opublikowany 17.06.2009 r., zgodnie z którym głównym celem polityki transportowej kraju powinno być: zwiększanie dostępności transportowej różnych miejsc i terytoriów w układzie globalnym, europejskim i krajowym;
- Średniookresowej *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*;
- Wytycznych Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju zajmującego się porządkowaniem istniejących strategii we współpracy z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego oraz przyjęte w ramach KK dokumenty, w tym *Plan uporządkowania strategii rozwoju - zarys prac nad strategiami docelowymi*, *Wytyczne do opracowania strategii rozwoju*, *Wymiar terytorialny w dokumentach strategicznych*, *Informacja na temat sposobu uporządkowania dokumentów strategicznych – wnioski i propozycje wynikające z warsztatów Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju dotyczące wypracowania docelowych strategii rozwoju*;

<sup>10</sup> Pismo nr MP1dk-078-483/2009

<sup>11</sup> Pismo nr MP1dk-078-505/2009

<sup>12</sup> Dz.U.2009 Nr 84 poz. 712.

- *Sposobie uporządkowania strategii rozwoju.* Dokument opracowany przez MRR pod koniec 2009 roku. Stanowi on jeden z elementów przedsięwzięcia podjętego przez Rząd, jakim było uporządkowanie obowiązujących dokumentów strategicznych, tj. strategii i programów rozwoju, w tym programów wieloletnich;
- *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski.* Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r., który został opracowany przez MRR we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów (KPRM) oraz Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów;
- *Wytycznych do przygotowania ram finansowych dla zintegrowanych strategii rozwoju.* Opracowało je MRR – Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej (DKPS).

(dowód: akta kontroli str. 494-507, 849-852)

Ustalone  
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Projekt Strategii Rozwoju Transportu został opracowany na podstawie obowiązujących przepisów prawa, jak również założeń określonych w obowiązujących dokumentach rządowych.

### 2.2.3. Harmonogram prac.

Opis stanu  
faktycznego

W dniu 12 stycznia 2010 r. TP przedstawił Podsekretarzowi Stanu w MI harmonogram prac nad SRT (z określeniem czasu na opracowanie każdego z zadań), który został przyjęty przez Kierownictwo Ministerstwa w dniu 26 stycznia 2010 roku. W harmonogramie tym przewidywano 21-miesięczny czas, w podziale na poniższe etapy (każdy z poszczególnych etapów został dodatkowo rozpisany na działania):

- Etap I. Opracowanie wstępnych założeń do SRT oraz powołanie w MI zespołu ds. opracowania Strategii. Łącznie działania te miały objąć okres jednego miesiąca i zakończyć się w styczniu 2010 r.;
- Etap II. Skompletowanie zespołu ekspertów współpracującego z zespołem MI przy tworzeniu SRT. Działania te miały objąć okres jednego miesiąca i zakończyć się w lutym 2010 r.;
- Etap III. Prace nad SRT w ramach interaktywnej współpracy zespołu MI i ekspertów branżowych oraz wybór firmy konsultingowej, która opracuje *Prognozę oddziaływania na środowisko SRT*. Działania te miały objąć okres ośmiu miesięcy (od marca do października 2010 r.);
- Etap IV. Konsultacje wewnątrzresortowe pierwszej wersji SRT oraz prace nad projektem *Prognozy oddziaływania na środowisko SRT*. Działania te miały objąć okres jednego miesiąca (listopad 2010 r.);
- Etap V. Sporządzenie drugiej wersji SRT. Prace miały objąć okres jednego miesiąca (grudzień 2010 r.);
- Etap VI i Etap VII (łącznie). Przeprowadzenie postępowania (przez firmę konsultingową wyłonioną w przetargu) w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko SRT oraz konsultacje społeczno-gospodarcze SRT. Działania te miały być prowadzone równocześnie z etapem 7 i trwać cztery miesiące (do kwietnia 2011 r.);
- Etap VIII. Konsultacje międzyresortowe oraz niezbędne do uzgodnienia projektu SRT. Działania miały objąć okres czterech miesięcy i zakończyć się w sierpniu 2011 r.;
- Etap IX. Przyjęcie SRT uchwałą Rady Ministrów (wrzesień 2011 r.).

Informacje o toczących się w MI/MTBiGM pracach, na bieżąco zamieszczano na stronie BIP Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 204-213, 241, 810-818, 843-845, 853-854, 1187, 1283-1287)

Analiza dokumentów, od *Harmonogramu prac* z dnia 26 stycznia 2010 r., po pismo przekazujące projekt *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)* na posiedzenie stałego komitetu Rady Ministrów w dniu 8 maja 2012 r. pozwala stwierdzić, iż założony na 21 miesięcy czas na opracowanie Strategii został przekroczony o 8 miesięcy i trwał łącznie 29 miesięcy.

## 2.2.4. Konsultacje projektu SRT i POŚ SRT.

### **Konsultacje wewnątrzresortowe.**

Opis stanu  
faktycznego

W dniu 7 grudnia 2009 r. departament TP przygotował notatkę dla Podsekretarza Stanu w MI w sprawie opracowania SRT. W notatce przedstawiono szczegółowe informacje nt. procesu sporządzania SRT, harmonogramu czasowego podzielonego na etapy, przepisy prawa zgodnie z którymi należało opracować strategię oraz terminy opracowania dokumentacji strategicznej wyszczególnionej w wytycznych UE. Wytyczne europejskie wskazywały na okres od 65 do 73 tygodni na stworzenie strategii, Ministerstwo planowało jej ukończenie w ciągu 21 miesięcy od rozpoczęcia prac.

Prace wewnątrzresortowe nad tworzeniem strategii, których koordynatorem był departament TP, rozpoczęły się w grudniu 2009 roku. Departament kierował, na każdym etapie tworzenia dokumentu, pisma do departamentów merytorycznych z prośbą o przesyłanie uwag, analiz, pytań czy zagadnień do włączenia w treść projektu SRT. W ten sposób zbierano informacje m.in. na temat diagnozy stanu obszaru podległego departamentom, analiz dotychczasowych instrumentów (w tym finansowych) w danym obszarze wraz z oceną ich skuteczności, identyfikacji potencjałów rozwojowych, list strategicznych przedsięwzięć w obszarach podległych departamentom, wskaźników realizacji celów i kierunków interwencji nakreślonych w SRT oraz narzędzi służących do wdrażania i monitoringu realizacji celów Strategii.

Efektom początkowym prac wewnątrzresortowych był materiał pn. *Stan prac nad SRT – propozycja harmonogramu*, który został przekazany przez TP na posiedzenie kierownictwa resortu w dniu 26 stycznia 2010 roku. Przedstawiono w nim cele i założenia rozwoju transportu dla jego poszczególnych gałęzi, wynikające z Raportu *Polska 2030* wytyczne MRR dla MI, zakres tematyczny przyszłej SRT i harmonogram jej opracowania z podziałem na etapy. Ponadto w przywołanym materiale zaproponowano powołanie zespołu ds. opracowania SRT oraz wskazano, że obowiązek koordynowania prac związanych z opracowaniem SRT spoczywa na Departamencie Polityki Transportowej i Spraw Międzynarodowych (TP). Przedstawiono również szacowany koszt opracowania SRT (ocena oddziaływania SRT na środowisko - ok. 1 mln zł, ekspertyzy - ok. 110 tys. zł, informacje z innych departamentów MI – ok. 1.150 tys. zł).

W grudniu 2010 r. departament TP przesłał ekspertyzę pt. *Uwarunkowania rozwoju transportu w Polsce do 2030 roku.* Dyskusję nad tą ekspertyzą przeprowadzono w styczniu 2011 r., analizując uwagi (łącznie 140) zgłoszone przez departamenty MI.

Ostatecznie, wewnątrzresortowe prace nad opracowaniem pierwszej wersji projektu SRT zakończyły się w marcu 2011 r., kiedy to TP przesłał do pozostałych departamentów MI projekt dokumentu, który miał zostać zaprezentowany na kierownictwie MI. Załącznikiem do pisma były uwagi zgłoszone do projektu SRT podczas konsultacji na przełomie lutego i marca 2011 r. wewnątrz resortu MI. Projekt SRT został przyjęty przez kierownictwo MI w dniu 30 marca 2011 roku. Każdy kolejny projekt SRT (począwszy od etapu konsultacji wewnętrznych) był opiniowany przez Departament Prawny, który dokonywał szczegółowej analizy projektu przed przekazaniem go do konsultacji międzyresortowych i pod obrady Komitetu Stałego Rady Ministrów.

W okresie od lipca do grudnia 2011 r. modyfikowano treść projektu SRT dokonując korekt zapisów uwzględniających uwagi zgłoszone w trakcie pierwszej rundy konsultacji międzyresortowych, konsultacji społecznych, a także wnioski i zalecenia wynikające ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. W efekcie tych prac, skorygowany projekt Strategii przesłano do Departamentu Prawnego, celem przeprowadzenia ostatecznych konsultacji międzyresortowych.

W dniu 17 maja 2012 r., Departament Prawny MTBiGM, na wniosek departamentu TP, przesłał projekt SRT pod obrady stałego komitetu Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 200-203, 544-585, 601-659, 683-693, 810-818, 942-945)

Opis stanu  
faktycznego

### **Konsultacje międzyresortowe.**

Przeprowadzeniem konsultacji międzyresortowych, zgodnie z regulaminem Ministerstwa, zajmował się Departament Prawny. Konsultacje przeprowadzono w dwóch turach, tj. w okresie kwiecień – lipiec 2011 r. oraz grudzień 2011 r. - luty 2012 roku.

W dniu 6 kwietnia 2011 r. departament TP przesłał do Departamentu Prawnego - zaakceptowany w dniu 30 marca 2011 r. przez kierownictwo resortu infrastruktury - projekt SRT z prośbą o skierowanie go do uzgodnień międzyresortowych (co nastąpiło w dniu 8 kwietnia 2011 r.).

W czerwcu 2011 r. MTBiGM przekazało dwunastu resortom i urzędom centralnym<sup>13</sup> stanowisko Ministerstwa do uwag zgłoszonych podczas konsultacji międzyresortowych, które odbyły się w dniach 8-15 kwietnia 2011 roku. W przypadku rozbieżności stanowisk, MI organizowało konferencje uzgodnieniowe z resortem podtrzymującym swoje uwagi w celu wypracowania konsensusu (w przypadku MRR i MRiRW uzgodniono zapisy kompromisowe).

Ogółem, w trakcie pierwszych konsultacji międzyresortowych, zgłoszono około 164 uwagi<sup>14</sup>, z czego uwzględniono w całości lub w części 106 uwag, 47 nieuwzględniono, a 11 uznano za niezasadne. Najwięcej uwag zgłosiło ministerstwa: Środowiska, Finansów i Rozwoju Regionalnego. Dotyczyły one nie tylko merytorycznej zawartości projektu SRT, ale też wskazywały na konieczność preredagowania treści projektu. W przypadku uwzględnienia uwag, zmieniano lub uzupełniano treść projektu bądź usuwano sporny zapis.

Ostateczne konsultacje międzyresortowe departament TP zainicjował, za pośrednictwem Departamentu Prawnego, w grudniu 2011 roku. Przesłany przez TP projekt SRT uwzględniał uwagi i sugestie zebrane podczas konsultacji społecznych i pierwszej tury konsultacji międzyresortowych. Projekt odzwierciedlał również zalecenia wynikające ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Drugą rundę konsultacji międzyresortowych przeprowadzono w dniach od 27 grudnia 2011 r. do 3 stycznia 2012 r. oraz w trakcie międzyministerialnych konferencji uzgodnieniowych, które odbyły się w dniach 8 i 10 lutego 2012 roku. Stanowisko do uwag zgłoszonych w trakcie ostatecznych uzgodnień, MTBiGM przesłało w marcu 2012 roku. W trakcie tej rundy konsultacji, urzędy centralne zgłosiły ogółem 93 uwagi, z czego uwzględniono/uzgodniono 73, a 20 uwag odrzucono (w tym 10 uwag wycofało Ministerstwo Finansów).

Ponowne konsultacje międzyresortowe przeprowadzono w związku z koniecznością dokonania znacznych modyfikacji treści projektu na skutek dużej ilości uwag zgłoszonych podczas uzgodnień międzyresortowych i społecznych projektu SRT. Z wyjaśnień uzyskanych w departamencie TP wynika, że postanowiono przeprowadzić kolejne konsultacje międzyresortowe, biorąc pod uwagę modyfikacje strategii nadrzędnych i perspektywę opóźnienia prac nad strategiami zintegrowanymi. W związku z tym, iż niektóre z uwag uwzględniane były częściowo, nie była możliwa jednoznaczna odpowiedź na pytanie, ile spośród nich zostało uwzględnionych, a ile nieuwzględnionych. Uwagi pierwotnie nieuwzględnione poddawano ponownym konsultacjom w ramach spotkań roboczych, podczas których uzgadniano sporne kwestie.

(dowód: akta kontroli str. 353-491, 660-666, 684-690, 821-822, 933-941, 1187-1188)

<sup>13</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rządowe Centrum Legislacji, Ministerstwo Środowiska, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

<sup>14</sup> Ze względu na fakt, iż niektóre uwagi były częściowo uwzględniane, bądź też w jednej uwadze znajdowały się odniesienia do kilku wątków projektu SRT, podana liczba jest liczbą przybliżoną.

### **Konsultacje społeczne**

Opis stanu  
faktycznego

Kwestią konsultacji społecznych projektów Strategii Rozwoju Transportu oraz prognozy oddziaływania na środowisko (POŚ) SRT zajmował się departament TP we współpracy z departamentami branżowymi Ministerstwa, a także przy współpracy konsultanta z wybranej przez MI firmy konsultingowej. Firma ta, zgodnie z zawartą umową i jej aneksami, przygotowała i przeprowadziła konsultacje społeczne nt. projektów SRT i POŚ do SRT oraz przygotowała, w uzgodnieniu z MI, stanowisko w sprawie zgłoszonych na etapie konsultacji społecznych skarg i wniosków.

Ogłoszenie na stronach internetowych, m.in. Ministerstwa Infrastruktury, zamieszczono w dniu 10 maja 2011 r., a informacja o zamiarze przeprowadzenia przez MI konsultacji społecznych w sprawie projektów SRT i POŚ SRT ukazała się w gazetach ogólnokrajowych, regionalnych i branżowych, a także w depešach PAP. Ponadto, w dniach od 18 do 28 kwietnia 2011 r. MI skierowało do wojewodów i marszałków 16 regionów zaproszenia do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych i konferencjach regionalnych.

W ramach kampanii informacyjnej zorganizowano cztery konferencje regionalne w trakcie których, oprócz prezentacji projektu SRT oraz głównych zapisów i wniosków płynących z prognozy oddziaływania na środowisko, poświęcono uwagę zagadnieniom związanym z poszczególnymi gałęziami transportu:

- Kraków – transport lądowy (drogowy i kolejowy) – 16 maja 2011 r.;
- Szczecin – transport wodny (morski i śródlądowy) – 24 maja 2011 r.;
- Lublin – transport lotniczy – 27 maja 2011 r.;
- Warszawa - podsumowanie konferencji regionalnych – 1 czerwca 2011 r.

W sprawozdaniu Ministerstwa Infrastruktury z dnia 30 czerwca 2011 r. z przebiegu i wyników konsultacji społecznych projektu Strategii Rozwoju Transportu i Prognozy Oddziaływania na Środowisko projektu SRT przedstawiono sposób oraz przebieg konsultacji oraz podsumowanie zawierające wnioski i najważniejsze zagadnienia poruszone m.in. w trakcie konferencji. Informacje dotyczące przeprowadzonych konsultacji społecznych projektu SRT zawarto także w dokumencie pn. *Wnioski z konsultacji społecznych projektów: Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) i Prognozy Oddziaływania na Środowisko*, stanowiącym Załącznik nr 3 do projektu SRT.

Ustalone  
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

### **Konsultacje z Komitetem Koordynacyjnym ds. Polityki Rozwoju.**

Opis stanu  
faktycznego

W ramach posiedzeń Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju (KK), co wykazała analiza 12 sprawozdań z tych posiedzeń lub notatek przekazywanych Podsekretarzowi Stanu w MI/MTBiGM, przedstawiano:

- stan prac nad strategiami sektorowymi;
- postęp prac nad opracowaniem strategii oraz informacje na temat podjętych decyzji kierunkowych;
- *Informację nt. ujęcia elementów transportowych w strategii „UE 2020” oraz Listę ekspertów naukowych niezbędnych dla sporządzenia SRT;*
- założenia do SRT w formie prezentacji Power Point;
- prezentację projektu dokumentu pn. *SRT do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*. Do przedstawionej prezentacji Komitet zgłosił wnioski dotyczące: przygotowania części finansowej dokumentu, zweryfikowania niektórych propozycji celów (np. długość linii kolejowych do 2020 planuje się 660 km linii dostosowanych do prędkości powyżej 160 km, a w latach 2020-2030 tylko dodatkowe 300 km), uzgodnienia z MON niektórych założeń dokumentu w kontekście potencjału obronnego, zastanowienia się nad kształtem pomysłu dotyczącego centralnego portu lotniczego;

- uwagi do prezentacji pn. *Kontrola krzyżowa projektów długookresowej strategii rozwoju kraju, średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz strategii zintegrowanych*, w części dotyczącej SRT;
- informację, że projekt SRT został skierowany pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów i czeka na rozpatrzenie.

Z wyjaśnień uzyskanych w departamencie TP wynika, że w okresie 2009-2011 spotkania KK odbywały się cyklicznie co 2-3 tygodnie, a od początku 2012 r. do grudnia 2012 r. odbyły się cztery spotkania (w dniach 8 marca, 20 czerwca, 22 października oraz 7 grudnia 2012 r.). Na ostatnim posiedzeniu, Podsekretarz Stanu MTBiGM poinformował o wprowadzeniu do SRT zmian zgodnych z ustaleniami dokonanymi na spotkaniu roboczym MRR i MTBiGM oraz o dokonaniu przeglądu dokumentu pod kątem usunięcia dyskusyjnych stwierdzeń. W konsekwencji opracowano część finansową dokumentu, zweryfikowano niektóre propozycje celów (np. dotyczące długości linii kolejowych do 2020 r.), poddano ponownej analizie kwestię budowy centralnego portu lotniczego. Ponadto, uwagi i opinie członków Komitetu Koordynacyjnego do poszczególnych projektów SRT formułowane były ogólnie w ramach podsumowań, sporządzanych po każdym posiedzeniu. Każdy z członków KK mógł również zgłosić uwagi na późniejszych etapach procedowania zintegrowanych strategii (np. w ramach KSE, Komitetu ds. Cyfryzacji, Komitetu Stałego Rady Ministrów). Zgłaszane przez KK uwagi nie były ze sobą sprzeczne. KK nie sformułował też wymogu nakazującego, aby projekt strategii po przeprowadzeniu konsultacji społecznych jeszcze raz przekazywać do opiniowania.

(dowód: akta kontroli str. 222-232, 248-252, 258-279, 329, 661, 667-682, 926-928, 1263, 1468, 1473-1479)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Proces międzyresortowego uzgadniania treści projektu SRT, zgodnie z Harmonogramem, miał trwać cztery miesiące i zakończyć się w sierpniu 2011 r. W związku z faktem, iż konsultacje te prowadzono w dwóch turach, organizując także konferencje i spotkania robocze, etap ten przeciągnął się do siedmiu miesięcy.

### 2.2.5. Zgodność SRT z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i dokumentami opracowanymi przez MRR.

Opis stanu  
faktycznego

W przyjętym przez Radę Ministrów dokumencie opracowanym przez MRR pn. *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, wymieniono dziewięć strategii rozwoju w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>15</sup>. W części dotyczącej zakresu docelowych strategii zapisano, iż koordynatorem sektorowej strategii transportowej tzn. Strategii Rozwoju Transportu będzie Minister Infrastruktury. Wskazano także zakres tematyczny, który strategia rozwoju powinna zawierać.

Objęta badaniem wersja projektu SRT<sup>16</sup> z dnia 14 sierpnia 2012 r. liczy 113 stron z bibliografią i załącznikami: nr 1 – Słownik pojęć SRT, nr 2 – Podsumowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko SRT oraz nr 3 – Wnioski z konsultacji społecznych projektów Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) i Prognozy oddziaływania na środowisko dla projektu SRT. SRT podzielono na 10 rozdziałów, z których każdy dzielił się na podrozdziały szczegółowo opisujące daną tematykę. I tak:

1. *Diagnoza stanu polskiego transportu – wnioski* zawierała dziewięć podrozdziałów: Uwagi wstępne; Stan infrastruktury transportowej; Potencjał przewozowy gałęzi transportu; Rynek przewozów ładunków; Rynek przewozów osób; Bezpieczeństwo w transporcie; Oddziaływanie transportu na środowisko; Ocena dostępności transportowej obszaru Polski; Analiza SWOT dla transportu w Polsce.
2. *Prognoza popytu na transport – wnioski*.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712.

<sup>16</sup> Projekt przesłany za pismem DP-2o-020-118/2012/1231452 z 14 sierpnia 2012 r. do Sekretarza Komitetu Rady Ministrów Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

3. *Misja, wizja i cele strategii rozwoju transportu* podzielona na podrozdziały: Misja Strategii Rozwoju Transportu; Wizja Strategii Rozwoju Transportu w Polsce; Cele Strategii Rozwoju Transportu (Priorytetowe cele w zakresie stworzenia zintegrowanego systemu transportowego, Priorytetowe cele w zakresie stworzenia warunków dla sprawnego funkcjonowania rynków transportowych i rozwoju efektywnych systemów przewozowych).
4. *Zintegrowany system transportu w Polsce* podzielony na podrozdziały: Transport lądowy jako element zintegrowanego systemu transportowego (transport kolejowy, transport drogowy, transport wodny śródlądowy); Transport lotniczy jako element zintegrowanego systemu transportowego; Transport morski jako element zintegrowanego systemu transportowego; Transport intermodalny; Transport miejski jako element zintegrowanego systemu transportowego; Transeuropejska sieć transportowa (TEN-T) w zintegrowanym systemie transportowym Polski.
5. *Organizacja i zarządzanie systemem transportowym*: Zarządzanie systemem transportowym w Polsce (Organizacja i zarządzanie w transporcie kolejowym i drogowym, Organizacja i zarządzanie w pozostałych gałęziach transportu) Wdrażanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych w transporcie.
6. *Bezpieczeństwo w transporcie* podzielony na podrozdziały: Bezpieczeństwo drogowe; Bezpieczeństwo kolejowe; Bezpieczeństwo lotnicze; Bezpieczeństwo w transporcie wodnym (Bezpieczeństwo w transporcie morskim, Bezpieczeństwo w transporcie śródlądowym); Zapobieganie zanieczyszczeniu morza i linii brzegowej.
7. *Ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko* podzielone na podrozdziały: Działania o charakterze organizacyjno-systemowym; Działania o charakterze inwestycyjnym; Działania o charakterze innowacyjno-technicznym; Monitoring środowiska i wskaźniki.
8. *Wskaźniki realizacji SRT* podzielone na podrozdziały: Wskaźnik realizacji celu głównego SRT; Szczegółowe wskaźniki realizacji SRT.
9. *System wdrażania i monitoringu SRT*.
10. *Finansowanie Strategii Rozwoju Transportu* podzielone na podrozdziały: Finansowanie inwestycji w zakresie infrastruktury transportowej (Inwestycje w zakresie infrastruktury kolejowej i taboru, Inwestycje w zakresie infrastruktury drogowej, Inwestycje w zakresie infrastruktury lotniczej); Inwestycje w zakresie infrastruktury związanej z transportem morskim i śródlądowym; Inwestycje w zakresie infrastruktury związanej z transportem miejskim.

W dalszej części SRT znalazło się: Podsumowanie, Lista dokumentów powiązanych ze *Strategią Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, bibliografia oraz spis załączników.

W treści projektu SRT znalazły się odniesienia do zdezaktualizowanej Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju, jak też do Długookresowej Strategii Kraju. Z wyjaśnień TP wynika, że zmian mających na celu usunięcie tych odniesień dokonywano w trakcie spotkań roboczych autorów Strategii, jak również na skutek spotkania w dniu 20 listopada 2012 r. z przedstawicielami MRR.

(dowód: akta kontroli str. 959-1138, 1473-1479)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Przygotowany przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej projekt Strategii Rozwoju Transportu zawierał wszystkie elementy wymienione w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zawartych w art. 13 ust. 1., a także spełniał warunki określone dla strategii rozwoju w dokumentach rządowych.

### 2.2.6. Cele i wskaźniki SRT.

Opis stanu  
faktycznego

Prace nad opracowaniem celów strategicznych SRT rozpoczęto na przełomie 2009 i 2010 r. w ramach konsultacji wewnętrznych. Cele i wskaźniki realizacji SRT zostały opisane w trzecim rozdziale projektu<sup>17</sup>. Wyznaczono cel główny, dwa cele strategiczne oraz pięć celów operacyjnych w podziale na gałęzie transportu, tj. transport

<sup>17</sup> Projektu z sierpnia 2012 r.

drogowy, kolejowy, lotniczy, morski, śródlądowy i miejski oraz logistykę. Celami strategicznymi SRT było stworzenie zintegrowanego systemu transportowego (1) oraz warunków dla sprawnego funkcjonowania rynków transportowych i rozwój efektywnych systemów przewozowych (2). Zapisano także, iż cele SRT wpisują się w określone w ŚSRK obszary strategiczne oraz że są komplementarne z celami Strategii Europa 2020. Ponadto przedstawiono:

- priorytetowe cele w zakresie stworzenia zintegrowanego systemu transportowego (tabele z danymi dot.: kierunków działań w zakresie modernizacji i przestrzennego rozmieszczenia infrastruktury, strategicznych kierunków działań w zakresie rozwoju infrastruktury transportowej do 2020 r. w ujęciu gałęziowym);
- priorytetowe cele w zakresie stworzenia warunków dla sprawnego funkcjonowania rynków transportowych i rozwoju efektywnych systemów przewozowych.

Dla zobrazowania poziomu realizacji powyższych celów szczegółowo rozpisano wskaźniki dla gałęzi i rodzajów infrastruktury oraz dla określonych, najważniejszych zadań. Wskaźniki realizacji uporządkowano przedstawiając osobno wskaźnik realizacji celu głównego SRT oraz odrębnie zdefiniowano zbiór wskaźników realizacji celów strategicznych Strategii. Miernikiem poziomu realizacji celu głównego SRT był wskaźnik międzygałęziowej dostępności transportowej, który uwzględniał uwarunkowania wpływające na dostępność transportową kraju. Wartość początkową na poziomie 0,3795 ustalono na rok 2010. Zgodnie z metodologią opracowaną przez Polską Akademię Nauk (PAN), wskaźnik ten kompleksowo uwzględnia uwarunkowania wpływające na dostępność transportową kraju. Założono, że wzrost tego wskaźnika w okresie do 2020 roku nastąpi o 15,7%. Z uzyskanych wyjaśnień w departamencie TP wynika, że niezbędne dane monitorowane będą w sposób ciągły w okresie realizacji SRT, a sam wskaźnik obliczany będzie dla każdego roku. Porównanie założonego postępu w zwiększaniu dostępności transportowej kraju z rzeczywistą realizacją tego celu, pozwoli na ocenę efektywności wdrażania SRT.

Realizację celów strategicznych SRT obrazowało 17 wskaźników szczegółowych, dotyczących transportu drogowego, kolejowego, lotniczego, morskiego, wodnego śródlądowego, przewozów intermodalnych, wpływu transportu na środowisko, bezpieczeństwa oraz transportu zbiorowego. Wskaźniki przedstawiono w tabelach, każdemu przyporządkowując nazwę jego zastosowania, rok bazowy, poziom dla roku bazowego i roku 2020. Dla dziewięciu wskaźników rokiem bazowym był rok 2010, dla sześciu – 2008, a dla dwóch – 2009.

Zgodnie z wyjaśnieniami TP porównanie poziomu realizacji powyższych wskaźników z założeniami, pozwoli na monitorowanie i ocenę stopnia osiągania celów SRT w okresie obowiązywania Strategii oraz na określenie, czy założony cel został osiągnięty. Źródłami informacji dla określania stopnia realizacji Strategii za pomocą wyznaczonych wskaźników będą dane GUS, informacje od jednostek podległych MTBiGM oraz ekspertyzy i analizy prowadzone w sposób ciągły w cyklach rocznych w okresie realizacji SRT. Wszystkie priorytety rozwojowe SRT (określone jako cele strategiczne i cele operacyjne) wpisują się i są spójne ze strategią Europa 2020<sup>18</sup>, w szczególności z inicjatywami flagowymi, ujętymi w tym dokumencie, tj. w projektach przewodnich: "Europa efektywnie korzystająca z zasobów" oraz "Polityka przemysłowa w erze globalizacji". Spójność SRT oraz KPR występuje również na poziomie priorytetów i celów rozwoju w wymienionych dokumentach, czego dowodem jest układ celów i działań przyjęty w ramach „Krajowego Programu Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”- Aktualizacja 2012/2013 (dalej: KPR 2012/2013). Odnośnie zastosowanych w projekcie wskaźników wyjaśniono, iż źródłami wskaźników realizacji celu głównego SRT jest PAN, SRK2020, natomiast źródłami realizacji celów szczegółowych są KSRR, SRK2020, PAN, GDDKiA, MTBiGM, PLK, GUS, ULC. Wielość źródeł wskazanych w SRT spowodowała, iż rok bazowy nie był stały i ten sam we wszystkich przypadkach.

(dowód: akta kontroli str. 1000-1012, 1213-1261, 1411-1415, 1473-1479)

<sup>18</sup> KOM (2010) wersja ostateczna. Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju.

Ustalony  
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

### 2.2.7. Ramy finansowe projektu SRT.

Opis stanu  
faktycznego

W części ogólnej rozdziału *Finansowanie SRT* zawartej w projekcie tej Strategii, wymieniono pięć źródeł finansowania, a mianowicie:

- krajowe środki publiczne, tj. budżet państwa, Krajowy Fundusz Drogowy (KFD), Fundusz Kolejowy (FK), państwowe fundusze celowe, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), budżety jednostek samorządu terytorialnego oraz inne dostępne instrumenty finansowe wsparcia publicznego;
- środki unijne w ramach dostępnych funduszy pomocowych i programów rozwojowych oraz inne źródła zagraniczne;
- środki prywatne inwestorów, m.in. w systemie partnerstwa prywatno –publicznego (PPP);
- środki uzyskiwane dzięki stopniowemu wdrażaniu zasad: "zanieczyszczający płaci" oraz „użytkownik płaci”;
- kredyty komercyjne i pożyczki.

W kolejnych podrozdziałach opisano finansowanie w poszczególnych gałęziach transportu, tj. dla infrastruktury kolejowej i taboru, infrastruktury drogowej, lotniczej, morskiej i śródlądowej oraz infrastruktury związanej z transportem miejskim. Przykładowo infrastrukturę drogową zamierzano finansować z poniższych źródeł:

- KFD (środki na budowę, przebudowę oraz na pozostałe wydatki inwestycyjne);
- budżet państwa (środki na remonty, prace przygotowawcze oraz utrzymanie i zarządzanie siecią drogową);
- inne potencjalne źródła finansowania (PPP, kredyty Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i inne instrumenty finansowe).

Infrastrukturę związaną z transportem morskim i śródlądowym planowano finansować z: budżetu państwa, funduszy UE, kredytów międzynarodowych instytucji finansowych, budżetów samorządu terytorialnego, kapitału podmiotów gospodarczych oraz innych źródeł kapitałów prywatnych czy pożyczek z NFOŚiGW.

Treść projektu SRT była uzgadniana z Ministrem Finansów w trakcie dwóch rund konsultacji międzyresortowych. W wyniku ostatecznych uzgodnień dokumentu, w tym również sposobu finansowania celów SRT, na 14 uwag zgłoszonych przez MF (w wyniku konferencji uzgodnieniowych pomiędzy przedstawicielami obu resortów) uzgodniono 10 uwag, a w 4 przypadkach MF wycofało swoje uwagi.

Z wyjaśnień zastępcy dyrektora departamentu TP wynika, że zgodnie z ustaleniami Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju z 10 listopada 2011 r. i 8 grudnia 2011 r., ramy finansowe dla zintegrowanych strategii rozwoju miały zostać przedstawione w ujęciu zbiorczym w *Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020*. Natomiast w poszczególnych zintegrowanych strategiach rozwoju informacja dotycząca kwestii finansowych miała być ograniczona do przedstawienia najważniejszych źródeł finansowania i możliwych zmian w stosunku do sytuacji obecnej oraz najważniejszych obszarów strategii, które wymagają istotnych zmian w zakresie finansowania

(dowód: akta kontroli str. 477- 485, 1060-1066, 1213-1261, 1473-1479)

Ustalony  
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

### 2.2.8. Wymiar terytorialny w SRT.

Opis stanu  
faktycznego

We wrześniu 2010 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego opublikowało dokument pn. *Wymiar terytorialny w dokumentach strategicznych*. Określono w nim m.in. terytorialne cechy poszczególnych elementów strategii, które należało zawrzeć w odpowiednich częściach tego dokumentu, jak na przykład diagnozę sytuacji w odniesieniu do obszaru

objętego programowaniem strategicznym czy prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią. W dalszej części dokumentu opisano do jakich w szczególności zagadnień powinny się odnosić poszczególne strategie, w tym Strategia Rozwoju Transportu.

Analiza projektu SRT pozwala stwierdzić, iż wszystkie elementy, które zawarto w opracowaniu przygotowanym przez MRR, zostały uwzględnione. Zagadnienia te zostały wymienione w szczegółowych opisach do zamówienia, będących załącznikami do umów o dzieło na opracowanie ekspertyz. Na bazie opracowań przedstawionych przez ekspertów stworzono projekt SRT, a tematyka dotycząca wymiaru terytorialnego została uwzględniona wielopłaszczyznowo w całym tym dokumencie, zarówno w ramach ekspertyz będących bazą dla SRT, jak i podczas dalszych prac zespołu opracowującego tę Strategię.

Z wyjaśnień zastępcy dyrektora departamentu TP wynika, że cel główny SRT (zwiększenie dostępności transportowej) został ukierunkowany terytorialnie w trzech płaszczyznach, tj. na poziomie krajowym, w relacji z krajami europejskimi i w odniesieniu do połączeń z bardziej odległymi destynacjami. Ponadto, zapisy w dalszej części projektu, a mianowicie kierunki działań w zakresie modernizacji i przestrzennego rozmieszczenia infrastruktury, czy szczegółowe wskaźniki realizacji celów strategicznych SRT pozostają w korelacji z wymiarem terytorialnym rozwoju transportu. Decydujące znaczenie dla właściwego ujęcia wymiaru terytorialnego w Strategii miało odpowiednie ukierunkowanie celów rozwoju transportu, które zapewnią realizację zintegrowanej interwencji publicznej Rządu oraz pozwolą na efektywne osiąganie celów rozwoju kraju. Z tego też względu SRT przewiduje, aby w pierwszej kolejności rozwijać powiązania infrastrukturalne w układzie krajowym i europejskim głównych ośrodków miejskich (tj. 18 ośrodków wojewódzkich) i zapewnić między nimi przepływ wiedzy, kapitału i zasobów. Jednym z podstawowych działań, mających na celu wzrost konkurencyjności polskich regionów do roku 2020 (i w perspektywie do 2030 r.) będzie znaczne zaawansowanie procesu tworzenia wysokiej jakości powiązań transportowych.

(dowód: akta kontroli str. 1001-1009, 1213-1261)

Ustalone  
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

### **2.2.9. Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko (SOOS).**

Opis stanu  
faktycznego

Prace nad tworzeniem SOOS w Ministerstwie Infrastruktury rozpoczęto w kwietniu 2010 r., kiedy to przygotowano wstępny projekt TOR<sup>19</sup> do realizacji Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko dla SRT, podlegający uzgodnieniom z Głównym Inspektorem Sanitarnym (GIS) i Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska (GDOŚ). Na przełomie kwietnia i maja 2010 r. przygotowano plan pracy i harmonogram działań związany z realizacją SOOS opracowanej w ramach pożyczki z Banku Światowego (BŚ) - procedura CQS.

W maju 2010 r. dokonano analizy rynku i przygotowano listę ekspertów kompetentnych w zakresie realizacji SOOS (15 firm) oraz przeprowadzono konsultację z przedstawicielami BŚ nt. poprawności przygotowanego projektu TOR w odniesieniu do SRT. Także w maju 2010 r. Minister Infrastruktury skierował pisma do GDOŚ oraz GIS) z prośbą o uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych dla sporządzenia ocen oddziaływania na środowisko SRT oraz o wydanie opinii odnośnie załączonych projektów dokumentów. W wyniku pisemnych konsultacji pomiędzy tymi podmiotami a Ministerstwem, GIS pozytywnie zaopiniował obydwa dokumenty, a GDOŚ przyjął wyjaśnienia MI na zgłoszone uwagi.

W dniu 16 sierpnia 2010 r. TP poinformował Ministra o ogłoszeniu *Zaproszenia do wyrażenia zainteresowania przeprowadzeniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu SRT*. Poinformowano Ministra, iż zadanie to zostanie sfinansowane z pożyczki nr 7384-POL, otrzymanej z Banku Światowego w ramach Trzeciego Projektu

<sup>19</sup> Terms o Reference – opis zadania.

Utrzymania i Rehabilitacji Dróg (RM & R III). W przedmiotowej sprawie wyłączono stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>20</sup>, a wybór konsultanta miał się dokonać zgodnie z procedurami Banku Światowego, wg metody CQS<sup>21</sup>, tzn. na podstawie jego kwalifikacji. Zaproszenie precyzowało zakres usług konsultanta, w tym m.in. to, że konsultant przygotuje i przeprowadzi w imieniu Zamawiającego konsultacje społeczne na temat opracowanych projektów SRT oraz POŚ, przygotuje stanowisko w sprawie zgłoszonych na etapie konsultacji społecznych ewentualnych uwag, skarg i wniosków, a także wprowadzi do treści dokumentu uwagi, zalecenia i korekty sformułowane przez GDOŚ i Głównego Inspektora Sanitarnego. Początek realizacji umowy określono na październik 2010 r., a termin zakończenia realizacji na marzec 2011 roku.

Umowę z firmą konsultingową, której zlecono przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOŚ) projektu SRT wraz z opracowaniem jej Prognozy Oddziaływania, podpisano w dniu 15 listopada 2010 roku. Dnia 5 sierpnia 2011 r. zakończono proces strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu SRT. Opracowana w jego ramach zmodyfikowana wersja Prognozy Oddziaływania na Środowisko (uwzględniającej zalecenia GDOŚ) podlegała analizie przez MI, pod kątem konieczności wykorzystania w SRT zawartych w niej rekomendacji.

Łączny koszt przeprowadzenia postępowania przez wybraną firmę konsultingową wyniósł 524.600 zł.

(dowód: akta kontroli str. 280-290, 496-497, 1142, 1158-1189)

Ustalone  
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Zgodnie z *Harmonogramem prac nad projektem SRT* tworzenie Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko (SOOŚ) dla tego dokumentu zakładano zrealizować w trzech etapach. Prace w tym zakresie polegały na wyborze firmy konsultingowej do przygotowania projektu SOOŚ. Na realizację tego zadania przewidywano osiem miesięcy (Etap III). Konsultacje wewnętrzne projektów SRT i POŚ miały trwać miesiąc (Etap IV), natomiast przeprowadzenie postępowania w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko SRT miały trwać - równocześnie z etapem VII - cztery miesiące, tj. do kwietnia 2011 r. (Etap VI).

## 2.2.10. Warunkowość ex-ante w SRT.

### *Plan działań implementacyjnych.*

Opis stanu  
faktycznego

W *Wytocznych do opracowania strategii rozwoju*, wskazanych w *Planie uporządkowania strategii rozwoju*, opracowanym przez MRR zapisano, iż mając na uwadze skuteczne wdrażanie poszczególnych strategii rozwoju, proponuje się dodatkowo przygotowanie dokumentu implementacyjnego (np. planu działań implementacyjnych). Istotą tego planu było określenie, w jaki sposób realizowane będą działania wskazane w strategii, ich hierarchizacji oraz terminów. Przewidywano, iż dokument taki będzie albo załącznikiem do strategii albo będzie stanowić odrębny, towarzyszący jej dokument.

Z uzyskanych w departamencie TP wyjaśnień w sprawie przygotowania przez MTBiGM wymienionego wyżej dokumentu implementacyjnego wynika, że nie było obowiązku opracowania planu działań implementacyjnych do zintegrowanych strategii rozwoju kraju, w tym do SRT, a jego ewentualne opracowanie pozostaje w gestii resortu koordynującego prace nad Strategią. Podano również, że departament TP prowadzi analizę co do zasadności opracowania planu działań do SRT. Zdaniem TP, przeprowadzenie oceny ex ante oraz opracowanie planu działań implementacyjnych było zalecane dodatkowo, a nie obligatoryjnie. Informacje w zakresie braku obligatoryjnego wymogu opracowania planu działań do SRT MTBiGM otrzymało na roboczo z jednoczesnym wyjaśnieniem, iż niektórzy koordynatorzy zintegrowanych strategii uznali za niezbędne opracowanie dokumentów implementacyjnych do swoich strategii. Stąd też pozostawiono koordynatorom swobodę

<sup>20</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

<sup>21</sup> Metoda CQS – (ang. Selection based on the Consultants' Qualifications) – dotyczy wyboru firmy na podstawie kwalifikacji personelu przez nią zatrudnianego.

w zakresie opracowania planu działań implementacyjnych do SRT. Równocześnie, w nawiązaniu do wcześniejszych informacji, na podstawie dotychczas przeprowadzonej analizy Departament TP skłaniał się do stanowiska, iż opracowanie planu działań do SRT byłoby zasadne.

Opis stanu  
faktycznego

#### ***Nowa perspektywa programowa.***

W dniu 6 października 2011 r., Komisja Europejska (KE) opublikowała pakiet komunikatów zawierających opis rozwiązań, propozycji legislacyjnych dla polityki spójności w okresie programowania 2014-2020, a także projekty rozporządzeń mających regulować wdrażanie Funduszu Spójności i Funduszu Rozwoju Regionalnego. Wśród propozycji KE, dla następnego okresu programowania, był mechanizm warunkowości *ex ante*, czyli wstępnych warunków brzegowych, których spełnienie miało być niezbędne dla rozpoczęcia realizacji programów polityki spójności w latach 2014-2020 oraz dla przekazywania płatności dla poszczególnych obszarów tematycznych. Uwarunkowania takie - dla resortu transportu - zawarto w Celu 7 *Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych*. Przewidziano w nim warunek polegający na stworzeniu i wdrożeniu skutecznego, kompleksowego i strategicznego podejścia do podejmowanych inwestycji. Podejście to miało obejmować wkład w politykę TEN-T, realistyczny i dojrzały *project pipeline*<sup>22</sup> dla poszczególnych przedsięwzięć, a także strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko.

Z końcem 2011 r., MI rozpoczęło wymianę korespondencji oraz prowadzenie spotkań roboczych z przedstawicielami MRR, w celu podjęcia decyzji i działań zmierzających do zrealizowania powyższych wymogów, określonych przez KE. MI poinformowało wówczas MRR, iż SRT nie może spełniać warunków *ex ante*, zawartych w projekcie przywołanego rozporządzenia KE a w związku z tym plan transportowy, w kształcie opisanym w Załączniku IV do rozporządzenia ogólnego, nie istnieje. Jego opracowanie zajęłoby, według szacunków MI, ok. 18 miesięcy. W tym czasie zamierzano przeprowadzić ponownie SOOŚ oraz zlecić wykonanie ponownych ekspertyz dotyczących diagnozy popytu na transport.

W dniu 29 lutego 2012 r., po wymianie korespondencji i spotkaniach MTBiGM z MRR, Podsekretarzowi Stanu w MTBiGM przedstawiono informację z przebiegu całego procesu uzgodnieniowego wraz z końcową rekomendacją i zaproponowanym przez MTBiGM rozwiązaniem. Zdaniem Ministerstwa należało opracować krajowy *Plan transportowy* zawierający następujące elementy: priorytety inwestycji w sieć bazową TEN-T, sieć kompleksową i wtórną, strategiczną ocenę środowiskową, realistyczne i dojrzałe ramy projektu wraz z harmonogramem i budżetem z oznaczonym okresem czasowym do 2020 roku.

Pismem z dnia 29 maja 2012 r., MTBiGM poinformowało MRR, iż po ponownej analizie możliwości wypełnienia warunkowości *ex ante* dla sektora transportu stwierdzono, że lepszym rozwiązaniem będzie przygotowanie *Dokumentu Implementacyjnego do SRT*, (DI), tj. dokumentu nadrzędnego w stosunku do bardziej szczegółowych dokumentów sektorowych. Zgodnie z propozycją MTBiGM, III kwartał 2012 r. byłby terminem na przygotowanie pierwszej roboczej wersji dokumentu, zawierającej *project pipeline* dla inwestycji mających uzyskać współfinansowanie ze środków unijnych. Natomiast termin na finalizację prac nad tym dokumentem planistycznym proponowano ustalić na II kwartał 2013 r. ze względu na fakt, iż końcowa jego wersja będzie musiała zawierać źródła finansowania, w tym wysokość środków unijnych. W ślad za tymi ustaleniami, w sierpniu 2012 r., MTBiGM przedstawiło harmonogram działań w zakresie przygotowania *Dokumentu Implementacyjnego*, wyznaczając koniec prac nad projektem *Dokumentu* i jego przekazaniem do Rady Ministrów na czerwiec 2013 roku.

W dniu 28 sierpnia 2012 r. Departament Funduszy UE przekazał Sekretarzowi i Podsekretarzom Stanu projekt *Kryteriów wyboru projektów do Dokumentu*

<sup>22</sup> *Project pipeline* to podstawowe źródło wsparcia dla beneficjentów, w ramach którego realizowane jest wsparcie eksperckie w postaci doradziwa przy sporządzeniu i weryfikacji dokumentacji dla projektów.

*Implementacyjnego do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)* z prośbą o ich akceptację. Zgodnie z założeniami opisanymi w dokumencie, kryteria wyboru projektów miały posłużyć do ujęcia projektów w *Dokumencie Implementacyjnym* w formie zhierarchizowanej listy przedsięwzięć planowanych do realizacji. Kryteria określono w oparciu o cele do zrealizowania w poszczególnych gałęziach transportu odnoszące się wyłącznie do projektów infrastrukturalnych, zatem nie odnosiły się do projektów znajdujących się na liście indykatywnej w przygotowywanym programie operacyjnym. Dla poszczególnych kryteriów określono szczegółowe podkryteria, według których dokonywana będzie ocena projektów. Zasady punktacji określały dla każdego podkryterium jego udział procentowy w maksymalnej punktacji. W dalszej części, liczącego 21 stron dokumentu, opisano kryteria klasyfikacji zadań drogowych w wersjach zaproponowanych przez Departament Dróg i Autostrad MTBiGM i GDDKiA, a także kryteria wyboru projektów morskich, żeglugi śródlądowej oraz lotniczych.

Dyrektor Departamentu Funduszy UE stwierdził, że decyzję o przygotowaniu nowego dokumentu o charakterze strategicznym, którego zadaniem będzie przełożenie celów SRT na poziom operacyjny, czyli *Dokumentu Implementacyjnego do SRT*, podjęto w celu najskuteczniejszej realizacji warunku *ex ante* dla resortu transportu. W czasie spotkań międzyresortowych i międzyinstytucjonalnych omawiano sposoby spełnienia warunku *ex ante* w sektorze drogowym, kolejowym, lotniczym, morskim i śródlądowym. Opracowano, prowadząc konsultacje z obecnymi beneficjentami projektów oraz jednostkami podległymi MTBiGM, zestaw kryteriów, które miały posłużyć do zhierarchizowania list projektów w poszczególnych gałęziach transportu. Pierwsza wersja kryteriów została przedstawiona Ministrowi TGiM w dniu 3 września 2012 r., a wstępny procentowy podział środków w ramach nowego programu operacyjnego na poszczególne gałęzie transportu - w dniu 25 października 2012 roku. Zgodnie ze stanem na dzień 7 listopada 2012 r.<sup>23</sup>, w Ministerstwie trwały prace nad ostatecznym projektem DI, który zostanie skonsultowany z MRR w zakresie zgodności z założeniami systemu rozwoju oraz skierowany do Departamentu TP.

Z wyjaśnień dyrektora Departamentu Funduszy UE wynika, iż rozpoczęcie powyższych działań sześć miesięcy po opublikowaniu komunikatów UE było skutkiem początkowego odstąpienia MTBiGM od tworzenia odrębnego dokumentu w formie odpowiadającej *Dokumentowi Implementacyjnemu*. Obecna jego koncepcja pojawiła się w toku uzgodnień wewnątrz- i międzyresortowych. W pierwszej kolejności finalizowano bowiem prace nad przygotowaniem krajowych dokumentów strategicznych, tj. *Strategii Rozwoju Kraju do 2020 roku* oraz *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku*. Ponadto, ogłoszenie komunikatu KE w październiku 2011 r. stanowiło jedynie ogólną propozycję planowanych kierunków regulacji i punkt wyjścia dla prac wewnątrz Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. W każdym z tych gremiów możliwe były potencjalnie istotne zmiany wpływające na zakres i kształt docelowych uregulowań. Dopiero efekty prac poszczególnych organów unijnych mogły stanowić podstawę do podjęcia konkretnych działań na poziomie krajowym. W zakresie warunkowości *ex ante* (*ex ante conditionality*) taką podstawą był kompromis prezydencji duńskiej (*Presidency compromise on Ex Ante conditionality*) wypracowany w dniu 20 kwietnia 2012 roku. W dniu 17 kwietnia 2012 r. zainicjowano szereg spotkań dotyczących przyspieszenia przygotowań programowych na lata 2014-2020, natomiast prace koncepcyjno-analityczne trwały od października 2011 roku. Dokument *Implementacyjny* znajduje się na finalnym etapie ustaleń wewnątrzresortowych<sup>24</sup>. Zakończenie prac nad tym dokumentem planuje się przed zakończeniem bieżącego roku. W dalszej kolejności zostanie on przekazany MRR, poddany Strategicznej Ocenie Oddziaływania na Środowisko, następnie przedłożony Komitetowi Stałemu Rady Ministrów. Akceptacja DI przez Radę Ministrów planowana jest na czerwiec 2013 roku. MRR, zgodnie z załącznikiem do *Raportu nt. warunkowości ex ante dla 5 funduszy WRS w ramach perspektywy finansowej UE 2014-2020*, zaakceptował ogólną formę *Dokumentu Implementacyjnego*. Regularnie odbywają się również spotkania robocze, na których szczegółowo dyskutowane są poszczególne elementy *Dokumentu*.

<sup>23</sup> Pismo Dyrektora Departamentu Funduszy UE nr DF6TW-091-(12)/12 z dnia 7.11.2012 r.

<sup>24</sup> Zgodnie z treścią pisma DF1-DD-0831-141-(105)/12 z 17.12.2012 r.

Sposób wypełnienia warunkowości ex ante w sektorze transportu zostanie ujęty w przygotowywanej przez MRR Umowie Partnerstwa. Będzie ona przedmiotem negocjacji MRR z KE w 2013 roku.

(dowód: akta kontroli str. 494-507, 1318-1319, 1334-1386, 1447-1448, 1473-1479)

Ustalone  
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Komunikaty Komisji Europejskiej opublikowano w październiku 2011 r., kiedy to projekt Strategii Rozwoju Transportu był już po pierwszej turze uzgodnień międzyresortowych oraz po przeprowadzeniu konsultacji społecznych. Zakończone były również prace polegające na wprowadzaniu do tekstu SRT uzupełnień i korekt uwzględniających rekomendacje GDOŚ oraz wnioski i zalecenia zawarte w opracowanej i przyjętej *Prognozie oddziaływania na środowisko SRT*, a także uwagi zgłoszone do projektu SRT w ramach konsultacji społecznych. W związku z tym, iż projekt SRT nie spełniał określonych przez Komisję wymogów, obydwa resorty podjęły działania by znaleźć możliwie najlepsze rozwiązanie. Pięć miesięcy po rozpoczęciu konsultacji ustalono, iż najlepszym rozwiązaniem będzie stworzenie *Dokumentu Implementacyjnego* do SRT. Koordynacją działań w tym zakresie zajmował się Departament Funduszy UE w MTBiGM.

### 2.2.11. Stan prac nad SRT.

Opis stanu  
faktycznego

W dniu 11 kwietnia 2012 r., Komitet ds. Europejskich przyjął SRT z uwzględnieniem uzgodnionych uwag zgłoszonych przez MF, MG, MPIP, MRiRW, MSZ i MSW. Przyjęto także protokół rozbieżności zawierający uwagi niezgodnione bądź nieuwzględnione, wobec których utrzymały się rozbieżności, a które planowano rozstrzygnąć na forum stałego Komitetu Rady Ministrów. Komitet rekomendował rozpatrzenie SRT wraz ze zaktualizowanym protokołem rozbieżności.

Na posiedzeniu Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji w dniu 25 kwietnia 2012 r., rekomendowano rozpatrzenie projektu stałemu Komitetowi Rady Ministrów. Do projektu wpłynęły uwagi RCL, MRR i ABW, przy czym poza uwagami ABW, wszystkie pozostałe zostały uzgodnione.

Na przełomie marca i kwietnia 2012 r., kierownictwo MTBiGM przesłało projekt SRT wraz z załącznikami do:

- Podsekretarza Stanu MRR – w celu uzyskania opinii pod kątem zgodności ze średniookresową SRK. Dnia 27 kwietnia 2012 r. Minister RR przesłała do Ministra TBiGM opinię o zgodności projektu SRT ze Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju. Konkluzja z przeprowadzonej analizy oceny zgodności brzmiała: *Dokument jest zgodny ze średniookresową strategią rozwoju kraju, z uwzględnieniem wymogów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;*
- Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego - do rozpatrzenia na posiedzeniu Komisji. W dniu 25 kwietnia 2012 r. projekt SRT został przyjęty na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego;
- Sekretarza Komitetu ds. Europejskich w MSW – o skierowanie projektu pod obrady KSE;
- Sekretarza Komitetu Rady Ministrów ds. Cyfryzacji w MAiC - do rozpatrzenia na posiedzeniu KRM ds. Cyfryzacji. W dniu 25 kwietnia 2012 r. projekt SRT wraz z załącznikami został przyjęty.

W maju 2012 r., Departament Prawny MTBiGM przesłał projekty SRT i POŚ SRT do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów, która następnie przedłożyła te projekty, zgodnie z Regulamin pracy Rady Ministrów<sup>25</sup>, do rozpatrzenia wraz z określonym

<sup>25</sup> Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. (MP z 2002 r., Nr 13, poz. 221 ze zm.).

terminem zgłaszania uwag (w okresie od dnia 9 do dnia 21 maja 2012 r.). Napływające uwagi kierowane były do Sekretarza SKRM, który następnie przekazywał je do MTBiGM. Stanowisko Ministerstwa do kierowanych uwag również przesyłano do Sekretarza SKRM.

Projekty SRT i POŚ SRT trzykrotnie były kierowane do rozpatrzenia na posiedzenia SKRM:

- 1) w dniu 24 maja 2012 roku. Wówczas to, w trybie opisanym powyżej, uwagi do projektu zgłosiły: RCL, MNiSW, MAiC oraz MG. MTBiGM w piśmie skierowanym do SKRM, przedstawiło stanowisko do uwag (zostały uwzględnione, bądź ich nieuwzględnienie zostało wyjaśnione). Następnie, na skutek zgłoszonych przez TP autopoprawek do projektu (wprowadzenie nowej treści do rozdziału dot. bezpieczeństwa lotniczego), Departament Prawny przesłał ponownie (w dniu 14 sierpnia 2012 r.) poprawiony projekt SRT;
- 2) w dniu 5 września 2012 roku. Uwagi do projektu zgłosiły: RCL, MF i MRR. Proponowano m.in. aktualizację wartości wskaźnika międzygałęziowej dostępności transportowej, a Minister Finansów wskazał, iż realizacja niektórych zamierzeń (dot. modelu dofinansowania programów dla poszczególnych gałęzi transportu) możliwa będzie jedynie przy współfinansowaniu ze środków UE. Oznaczało to, że bez znajomości nowej perspektywy budżetowej UE, nie można podejmować takich decyzji. Odniósł się także do faktu, iż przyjmowanie programów wieloletnich finansowanych wyłącznie ze środków krajowych, usztywnia wydatki budżetowe i utrudnia prowadzenie polityki finansowej państwa. Natomiast umieszczenie we wprowadzeniu do SRT odniesienia do pojęcia podatków ogólnych i celowych jest sprzeczne z podstawową cechą podatków. Uwagi RCL odnosiły się do faktu, iż projekt SRT powinien być spójny z nieprzyjętą Strategią Rozwoju Kraju 2020. Zgłoszone uwagi zostały uwzględnione, bądź ich nieuwzględnienie zostało wyjaśnione;
- 3) w dniu 18 października 2012 roku. Uwagi zgłosiły: MF i RCL. Zgłoszone uwagi zostały uwzględnione, bądź ich nieuwzględnienie zostało wyjaśnione jeszcze przed datą obrad SKRM. Jednakże Minister TBiGM złożył wniosek o zdjęcie projektu z posiedzenia ze względu na konieczność dalszych uzgodnień z MSW.

W dniu 20 listopada 2012 r. w MRR odbyło się robocze spotkanie dotyczące wprowadzenia zmian w strategii zintegrowanej SRT do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) zgodnie z zaleceniami Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju z dnia 15 listopada 2012 roku. W spotkaniu udział wzięli przedstawiciele TP z MTBiGM odpowiedzialni za przygotowanie SRT, przedstawiciele Departamentu Analiz Strategicznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, przedstawiciele Departamentu Koordynacji Programów Infrastrukturalnych oraz pracownicy Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MRR. W odniesieniu do SRT ustalono, że należy:

- zapewnić zgodność tego dokumentu z innymi dokumentami rządowymi, w tym z nadrzędnymi dokumentami strategicznymi, tj. aktualną wersją długookresowej strategii rozwoju kraju *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności* i średniookresowej *Strategii Rozwoju Kraju 2020* oraz z expose Prezesa Rady Ministrów;
- poddać weryfikacji treść dokumentu w celu usunięcia wątpliwych i kontrowersyjnych zapisów;
- dokonać odpowiednich zmian we wprowadzeniu do dokumentu, ujednocając jego treść i uwzględniając przydatność SRT dla realizacji celów perspektywy finansowej 2014-2020;
- przygotować streszczenie do strategii zintegrowanej, zawierające najważniejsze tezy dokumentu;

- skrócić diagnozę dokumentu (rozważano też możliwość przeniesienia jej do załącznika, pozostawiając w strategii tylko najważniejsze wnioski z diagnozy – rozwiązanie uzależnione o dalszych decyzji w tej sprawie);
- nie wyodrębniać misji w treści dokumentu i przenieść te zapisy do wstępu.

Ponadto, na spotkaniu podkreślono konieczność właściwego uwzględnienia kwestii dotyczącej warunkowości ex-ante w odniesieniu do perspektywy finansowej 2014-2020 (mimo, że uwagi o wskazanej powyżej treści nie były zgłaszane wcześniej przez żadne gremium opiniujące czy uzgadniające projekty). Szczegółowe uwagi zostały przekazane w formie komentarzy podczas spotkania oraz w wersji papierowej z naniesionymi uwagami redakcyjnymi na tekst strategii. Dodatkowo, w przypadku konkretnych propozycji zapisów, MRR zobowiązało się do przesłania propozycji tych zapisów. Ponadto, po konsultacji z przełożonymi ustalono, że diagnoza powinna zostać skrócona i pozostawiona w treści dokumentu, a słownik pojęć SRT (załącznik nr 1) powinien zostać ograniczony objętościowo i włączony jako integralna część dokumentu.

Z wyjaśnień zastępcy dyrektora departamentu TP wynika, że zakres zmian dokonanych w projekcie SRT, w związku z powyższym spotkaniem polegał na: zmodyfikowaniu wprowadzenia, opracowaniu streszczenia, w którym zawarto najważniejsze tezy projektu SRT wraz z kierunkami interwencji; skróceniu diagnozy stanu obecnego z 24 do 13 stron; uspojnieniu terminologii w całym projekcie SRT; usunięciu zbyt szczegółowych zapisów w celu skrócenia projektu SRT do 100 stron (np. zbędnych map, podpunktu dot. misji SRT, podsumowania) skróceniu treści prognozy, skonsultowaniu z TRD (Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego) i MSW rozdziału 6.1. pn. *Bezpieczeństwo drogowe*. Na wniosek MSW w rozdziale 9 pn. *System wdrażania i monitoring SRT* wprowadzono informacje o współpracy z ministrem właściwym ds. wewnętrznych; zaktualizowano wskaźnik nr 16 (po konsultacji z TRD), zmniejszono ilość załączników (poprzez usunięcie *Słownika*, który będzie dostępny na stronie internetowej MTBiGM pod linkiem wskazanym we wstępie SRT).

W dniu 3 grudnia 2012 r. Podsekretarz Stanu w MTBiGM przesłał do SKRM informację, iż planowanym terminem przekazania SRT do rozpatrzenia przez SKRM jest trzeci tydzień grudnia 2012 roku. Zastępca dyrektora TP wyjaśnił, że w dniu 10 grudnia 2012 r. przesłano projekt SRT do Departamentu Prawnego w celu przesłania go na najbliższe posiedzenie (w dniu 20.12.2012 r.) SKRM, a po pozytywnym jego zaopiniowaniu – przedłożenia projektu pod obrady RM.

Ostatecznie, zgodnie z informacją zamieszczoną w Biuletynie Informacji Publicznej MTBiGM z dnia 20 grudnia 2012 r., projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)* został rekomendowany Radzie Ministrów wraz z przyjętymi uwagami MRR. Minister TBiGM zobowiązał się jednocześnie do dokonania dodatkowego przeglądu tego dokumentu pod kątem zgodności z zaleceniami Rady Ministrów dotyczącymi kolei.

(dowód: akta kontroli str. 659-660, 685-696, 821-854, 929-932, 1283-1291, 1473-1479)

Ustalone  
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Według Harmonogramu prac nad opracowaniem projektu SRT, przyjęcie SRT uchwałą Rady Ministrów planowano na wrzesień 2011 roku. Przyjmując datę przekazania gotowego projektu na 24 maja 2012 r., daje to ośmiomiesięczne opóźnienie w realizacji tego zadania. Ponadto, pomimo przeprowadzenia konsultacji międzyresortowych w dwóch rundach, projekt był trzykrotnie zdejmowany z obrad, a przyjęty został dopiero w grudniu 2012 r. Zatem, cały proces przekazywania projektu zajął łącznie 14 miesięcy.

## 2.2.12. Nadzór Ministra.

### **Prace przy tworzeniu strategii zintegrowanej.**

Opis stanu  
faktycznego

Zakres obowiązków Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wynikał z Zarządzenia nr 19 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 marca 2012 r. zmieniającego

zarządzenie w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Wykorzystania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej. Nowelizacja zarządzenia związana była z rozszerzeniem kompetencji członków Zespołu o monitorowanie przebiegu prac nad dokumentami programowymi związanymi z nową perspektywą finansową UE na lata 2014-2020. W okresie od marca 2012 r. w posiedzeniach Zespołu uczestniczyli: Podsekretarz Stanu w MTBiGM (stały członek Zespołu) oraz Dyrektor Departamentu Funduszy UE w MTBiGM (stały zastępca członka Zespołu).

Departament Polityki Transportu i Współpracy Międzynarodowej (TP), tj. koordynator działań w procesie opracowywania projektu SRT, przekazywał na bieżąco (ustnie oraz w formie notatek pisemnych) nadzorującemu Podsekretarzowi Stanu MII/MTBiGM informacje związane zarówno z opracowywaniem założeń, jak i samego projektu. Ponadto pracownicy TP oraz DF przygotowywali i opracowywali sprawozdania oraz notatki na posiedzenia:

- *Zespołu ds. Strategii Europa 2020* (głównie w formie opinii i komentarzy do poszczególnych punktów porządku posiedzenia oraz końcowe stanowiska Ministra zawierające wiążące opinie, propozycje działań i zadań resortu, a także sprawozdania z realizacji zadań przypisanych MTBiGM w ramach KPR; materiały te powstawały w wydziale TP2 na podstawie informacji uzyskiwanych od jednostek odpowiedzialnych za realizację poszczególnych działań i zadań);
- *Międzyresortowego Zespołu do spraw Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej*. W posiedzeniach tego Zespołu w dniach 13 kwietnia 2012 r. oraz 17 maja 2012 r. uczestniczył Podsekretarz Stanu MTBiGM. Na spotkaniu w dniu 17 maja, Dyrektor Departamentu FE w MTBiGM uzyskał od przedstawiciela MRR potwierdzenie, że w nowej perspektywie finansowej nastąpi spadek nakładów na infrastrukturę transportową, gdyż rozwiązania zastosowane w tej perspektywie nie pozwolą na wydanie takiej samej (procentowo) puli środków.
- *Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju*. Stosowne materiały przygotowywało trzech pracowników Wydziału Planowania Strategicznego Infrastruktury Transportu (TP1) w Departamencie TP. W latach 2009-2011 spotkania tego Komitetu odbywały się cyklicznie co 2-3 tygodnie w zależności od potrzeb. Od początku 2012 r., po objęciu funkcji przewodniczącego Komitetu przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, do czasu zakończenia kontroli NIK, odbyły się dwa spotkania.

Departament TP przekazał łącznie 25 notatek dla Podsekretarza Stanu MTBiGM, które sporządzano na każdym etapie tworzenia projektu SRT. W 12 przypadkach notatki sporządzono w związku z posiedzeniami Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju.

#### **Prace związane z Umową partnerską.**

W związku z przygotowaniem i wdrażaniem dokumentów programowych nowej perspektywy finansowej 2014-2020, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej brał udział w wyznaczaniu priorytetów/działań do ujęcia w umowie partnerskiej. W trakcie prac nad projektem dokumentu pn. Założenia Umowy Partnerstwa, MTBiGM zgłaszało postulaty w zakresie transportu, które dotyczyły:

- 1) rozszerzenia listy celów operacyjnych o cele zapisane w Strategii Rozwoju Transportu do roku 2020, tj. o stworzenie nowoczesnej, spójnej sieci infrastruktury transportowej, zmianę sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym, bezpieczeństwem i niezawodnością w transporcie oraz o ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko. W drodze pisemnych i ustnych ustaleń, w tym zapadłych na posiedzeniu Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju w dniu 22 października 2012 r., powyższe cele zostały wpisane do Założeń Umowy Partnerstwa, w wersji stanowiącej przedmiot rozpatrzenia na posiedzeniu Komitetu Rady Ministrów w dniu 12 grudnia 2012 r.;
- 2) uzupełnienia listy wskaźników o wskaźniki zawarte w przygotowywanym Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku. MRR uwzględniło

propozycję MTBiGM poprzez wzmocnienie zapisu o możliwość późniejszego uzupełnienia listy wskaźników;

- 3) położenia większego nacisku na konieczność dalszego rozwoju infrastruktury transportowej w kraju poprzez zmianę głównego obszaru koncentracji unijnego wsparcia w okresie 2014-2020 z innowacyjności gospodarki i wzmocnienia aktywności zawodowej społeczeństwa, opierając się w tym względzie na stanowisku Komisji Europejskiej wyrażonym w *Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in POLAND for the period 2014-2020*. MRR w piśmie z dnia 7 grudnia 2012 r. poinformowało o wzmocnieniu akcentów położonych na wsparcie infrastruktury;
- 4) utworzenia odrębnego programu operacyjnego dedykowanego transportowi, zgodnie z argumentacją zaprezentowaną w piśmie z dnia 21 września 2012 roku.

Po analizie stanowisk poszczególnych resortów uzgodniono, że powstanie jeden krajowy program operacyjny dedykowany gospodarce niskoemisyjnej, ochronie środowiska, przeciwdziałaniu i adaptacji do zmian klimatu, transportowi i bezpieczeństwu energetycznemu.

(dowód: akta kontroli str. 200-213, 222-223, 248-352, 432-436, 524-527, 661, 664-682, 707-710, 829-830, 846-847, 893-894, 1182-1199, 1473-1499)

Ustalone  
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność MTBiGM w obszarze związanym z opracowaniem projektu Strategii Rozwoju Transportu. Podjęte działania były zgodne z obowiązującymi przepisami prawa oraz dokumentami rządowymi dotyczącymi opracowania strategii zintegrowanych. Rzetelnie przeprowadzono analizę zapisów wcześniej obowiązujących w resorcie dokumentów strategicznych, co pozwoliło na opracowanie bazy do sporządzenia nowej strategii transportu. Opracowano Harmonogram działań, który został całkowicie zrealizowany zgodnie z zakreślonymi w nim zadaniami. W projekcie *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2020 r.)* zawarto wszystkie wymagane przepisami informacje, tj. cele i wskaźniki realizacji SRT, ramy finansowe oraz wymiar terytorialny. Przeprowadzono także konsultacje wewnątrzresortowe, międzyresortowe oraz społeczne, a ich wyniki uwzględniono w treści SRT. Ponadto, zgodnie z przepisami, przeprowadzono strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko, poczynając od konsultacji wewnątrz resortu nad wyborem firmy konsultingowej po podpisanie umowy z firmą konsultingową o przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu SRT wraz z opracowaniem jej Prognozy Oddziaływania.

#### IV. Uwagi i wnioski

Stały Komitet Rady Ministrów pozytywnie zaopiniował projekt *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)* i zarekomendował ten dokument pod obrady Rady Ministrów. Do czasu zakończenia kontroli, projekt uchwały w sprawie przyjęcia SRT nie był jednak przedmiotem posiedzenia Rady Ministrów. Ponadto, do tego czasu, trwały jeszcze prace związane z przygotowaniem *Dokumentu Implementacyjnego do SRT* (były one na finalnym etapie ustaleń wewnątrzresortowych).

Przedstawiając Panu Ministrowi powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>26</sup>, wnosi o podjęcie stosownych działań mających na celu zakończenie prac związanych z przygotowaniem *Dokumentu Implementacyjnego do SRT* wraz ze *Strategiczną Oceną Oddziaływania na Środowisko* i przedłożenie tych dokumentów Komitetowi Stałemu Rady Ministrów w terminie określonym w harmonogramie MTBiGM, tj. w czerwcu 2013 roku.

Wnioski pokontrolne

<sup>26</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Panu Ministrowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 22 stycznia 2013 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

